



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

**BNDES: DE AGENTE DESENVOLVIMENTISTA  
A GESTOR DA PRIVATIZAÇÃO – 1952-2002**

**Adriana Nascimento Diniz**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Instituto de Economia da UNICAMP para  
obtenção do título de Mestre em História  
Econômica, sob a orientação do Prof. Dr.  
Claudio Schuller Maciel.**

*Este exemplar corresponde ao original da  
dissertação defendida por **Adriana  
Nascimento Diniz** em 27/02/2004 e  
orientada pelo **Prof. Dr. Claudio Schuller  
Maciel***

CPG, 27 / 02 / 2004

Campinas, 2004

UNIDADE	TE
CHAMADA	17011 CAMP
	D4152
EX	
AMBO BCI	63259
REC. 16.8-00086	05
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREC	11,00
DATA	15/04/05
Nº CPD	

lib - id 347648

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO  
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

D416b

Diniz, Adriana Nascimento.

BNDES : de agente desenvolvimentista a gestor da privatização : 1952-2002 / Adriana Nascimento Diniz. -- Campinas, SP : [s.n.], 2004.

Orientador: Claudio Schuller Maciel.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (Brasil). 2. Bancos de desenvolvimento. I. Maciel, Claudio Schuller. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

## AGRADECIMENTOS

AO PROFESSOR MACIEL, CUJA CONVIVÊNCIA APENAS FEZ AUMENTAR MINHA ADMIRAÇÃO. AGRADEÇO A ATENÇÃO, OS SABIOS CONSELHOS E A PACIÊNCIA.

A PROFESSORA WILMA, O SEU APOIO E CONSELHOS FORAM FUNDAMENTAIS.

A CAPES E TODOS OS FUNCIONÁRIOS DO IE. AO ALBERTO E CIDA PELA  
DEDICAÇÃO INCONDICIONAL.  
AOS FUNCIONÁRIOS DO BNDES.

AOS AMIGOS QUE MESMO ESTANDO LONGE NUNCA DEIXARAM DE PARTICIPAR DA  
MINHA VIDA NESSES ANOS, ESPECIALMENTE A RENATA, JUNIA E DANIELA.  
A D.VITORIA, ARLETE E LEIA. A TIA LILITA, MEU TIO JORGE, IOLANDA E  
ANDRESSA.

AO SR. CHAVANTES E D. ALBA, PRINCIPALMENTE PELO CARINHO.  
A ANA PAULA, PELA AMIZADE E CONVIVÊNCIA QUE NOS TORNOU IRMÃS.

A TODOS DO EDUCANDÁRIO EURÍPEDES E DO ALAN KARDEC.  
A AMÉLIA E STELA PELO INCENTIVO E PELAS ORAÇÕES.

A MINHA MÃE ALDINHA, POR SEMPRE ACREDITAR NOS MEUS SONHOS.

A EURÍPEDES BARSANUFO, AO DOCE JOÃO E AOS FRANCISCOS. GABRIEL E  
MARCOS.

AO MEU QUERIDO EMMANUEL, POR ENSINAR-ME QUE NÃO EXISTE SOLIDÃO.

DEDICO ESTE SINGELO TRABALHO  
AO IRMÃO ANDRÉ

# SUMÁRIO

I	INTRODUÇÃO .....	01
II	CAPÍTULO 1: <b>BNDES: O AGENTE DO DESENVOLVIMENTISMO</b>	
1.1	DO SURGIMENTO DA AGÊNCIA AO PLANO DE METAS.....	05
1.1.1	A criação e os primeiros anos da agência .....	05
1.1.2	O BNDE e o Plano de Metas .....	19
III	CAPÍTULO 2: <b>AS PRIMEIRAS PRIVATIZAÇÕES E O BNDE</b>	
2.1	ANOS 70 E O BNDE.....	31
2.2	ANOS 80 E O BNDES.....	43
2.3	AS PRIMEIRAS PRIVATIZAÇÕES .....	52
2.4	A EXPERIÊNCIA DA BNDESP AR NA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 80 .....	55
III	CAPÍTULO 3: <b>A ATUAÇÃO DO BNDES COMO GESTOR DA PRIVATIZAÇÃO DURANTE A DÉCADA DE 90</b>	
3.1	INTRODUÇÃO .....	63
3.2	PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRAS NO INICIO DA DÉCADA DE 90 .....	77
3.2.1	Início da década de 90.....	77
3.2.2	Estrutura institucional do Programa Nacional de Desestatização no início dos anos 90.....	79
3.2.3	BNDES: o gestor da privatização .....	81
3.2.4	Modelagem de venda .....	85
3.3	AS PRIVATIZAÇÕES E O PLANO REAL .....	94
3.4	INERAÇÃO DO BNDES COM OS DEMAIS ATORES NO PROCESSO REFERENTE À DESESTATIZAÇÃO .....	103
IV	CONCLUSÃO .....	109
V	ANEXOS.....	113
VI	BIBLIOGRAFIA.....	121

#### Gráficos:

Gráfico: 01: Evolução dos resultados do BNDESPar 1982-89

Gráfico 02: Desembolso do Sistema BNDES segundo a natureza da empresa

Gráfico 03: Participações Acionárias da Siderurgia Brasileira – Capital Votante 1998

#### Organogramas:

Organograma 01: Estrutura Operacional do PND 1990

Organograma 2: Etapas do Processo de Desestatização PND 1990

Organograma 03 : Estrutura Institucional adotada a partir de 1995

#### Quadros:

Quadro 1: Presidentes do BNDES

Quadro 02 : Organização interna do BNDES para atuar como gestor da privatização

QUADRO 03: Resumo das Modificações internas da organização administrativa do BNDES em relação ao setor interno diretamente responsável pela excussão de tarefas frente ao PND

Quadro 04: Principais agentes atuantes no processo decisório sobre a desestatização

#### Tabelas:

Tabela 1: Recursos do BNDE - 1952/59

Tabela 2: Plano de Metas: previsão e resultados 1957-1961

Tabela 3: BNDE: relação entre financiamentos concedidos e demandados - 1955/60

Tabela 4: Financiamentos autorizados pelo BNDE: Operações em moeda nacional em % de 1952 a 1960

Tabela 5: Evolução de recursos externos (1956/1978)

Tabela 6: Sistema BNDES - Estrutura de fontes de recursos (1982/1991)

Tabela 7: Participação de subsidiárias do BNDE no capital de empresas privadas

Tabela 8: Empresas controladas pelo Sistema BNDES

Tabela 9: Empresas não controladas com grande envolvimento com o Sistema BNDES

Tabela 10: Desembolsos do Sistema BNDES segundo a empresa, a modalidade operacional, a natureza da empresas e a fonte de recursos.

Tabela 11: Resultados do BNDESPar

Tabela 12: Evolução dos resultados da BNDESPar a partir de 1986

Tabela 13: Desembolsos do BNDESPar no período 1982/85

Tabela 14: Privatização de empresas estatais nos países selecionados da América Latina, 1980-1992

Tabela 15: Receitas de privatização no período 1988/97

Tabela 16: Transações de privatizações acima de US\$ 100 milhões, em países selecionados da América Latina (1988-1991)

Tabela 17: Privatizações do setor siderúrgico

Tabela 18: Ingressos de IDE

Tabela 19: Despesas incorridas com o PND

Tabela 20: Resultados Anuais do Programa Nacional de Desestatização no Brasil - 1991/1999

Tabela 21: Resultados Anuais / Setoriais do Programa Nacional de Desestatização no Brasil - 1991/1999

Tabela 22: Resultados Setoriais do Programa Nacional de Desestatização no Brasil - 1991/1999

Tabela 23: Resultado Consolidado por Tipo de Comprador - PND no Brasil - 1991/1999

Tabela 24: Participação do Investidor Estrangeiro nas Privatizações do Brasil - 1991/1999

Tabela 25: Leilões de privatização (PND)

Tabela 26: Participação da CVRD e dos Fundos de Pensão nas Privatizações do Setor Siderúrgico: Capital Total - 1997

# PRESIDENTES DO BNDES

Período	Presidente
Julho de 1952 a junho de 1953	Ari Frederico Torres
Junho de 1953 a fevereiro de 1955	Válder Lima Sarmanho
Março 1955 a fevereiro 1956	Glycon de Paiva Teixeira
Fevereiro de 1956 a junho de 1958	Lucas Lopes
Agosto de 1958 a agosto de 1958	Francisco Antunes Maciel
Agosto de 1958 a julho de 1959	Roberto de Oliveira Campos
Julho de 1959 a fevereiro de 1961	Lucio Martins Meira
Fevereiro de 1961 a setembro de 1961	José Vicente de Faria Lima
Setembro de 1961 a Junho de 1963	Leocádio de Almeida Antunes
Junho de 1964 março de 1967	José Garrido Torres
Março de 1967 a outubro de 1970	Jayme Magrassi de Sá
Outubro de 1970 a Março de 1979	Marcos Pereira Vianna
Março de 1979 a setembro de 1983	Luiz Antonio Sande de Oliveira
Setembro de 1983 a outubro de 1984	Jorge Lins Freire
Outubro de 1984 a março de 1985	José Carlos Perdigão Medeiros da Fonseca
Março de 1985 a agosto de 1985	Dilson Domingos Funaro
Agosto de 1985 a janeiro de 1987	André Franco Montoro Filho
Janeiro de 1987 a janeiro de 1989	Márcio João Andrade Fortes
Outubro de 1989 a março de 1990	Ney Fontes de Melo Tavora
Março de 1990 a outubro de 1992	Eduardo Marco Modiano
Outubro de 1992 a março de 1993	Antonio Barros de Castro
Março de 1993 a agosto de 1993	Luiz Carlos Delben Leite
Setembro de 1993 a janeiro de 1995	Présio Arida
Janeiro de 1995 a novembro de 1995	Edmar Lisboa Bacha
Novembro de 1995 a abril de 1998	Luiz Carlos Mendonça de Barros
Abril de 1998 a novembro de 1998	André Pinheiro de Lara Resende
Novembro de 1998 a julho de 1999	José Pio Borges de Castro Filho
Julho de 1999 a fevereiro de 2000	Andrea Sandro Calabi
Fevereiro de 2000 a janeiro de 2002	Francisco Roberto André Gros
Janeiro de 2002 a janeiro de 2003	Eleazar de Carvalho Filho
Janeiro de 2003	Carlos Lessa

Fonte: BNDES (2002)

## **RESUMO:**

Esta dissertação aborda as transformações da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em dois períodos fundamentais: entre os anos 1952-1980 e na década de 90. O primeiro período corresponde à fase que caracterizou o Banco como agente do desenvolvimento, abrangendo a primeira fase (1952-1970) em que as atenções da instituição estavam voltadas para o setor público e a fase subsequente (1970-1989), no qual tornou-se a agência de fomento da empresa nacional. No segundo período, os anos 90, a principal função exercida pelo Banco foi a de gestor do Programa Nacional de Desestatização (PND). Nesta nova fase, objeto principal deste trabalho, o BNDES mudou sua trajetória dissociando-se dos seus objetivos históricos.



## I INTRODUÇÃO

Os países centrais passaram por um período de grande crescimento econômico, após o fim da Segunda Grande Guerra, denominado por HOBSEBAWM (1998) de “anos dourados”. Foi durante este período que ocorreram a reestruturação da economia japonesa, a industrialização de alguns países da América Latina e a recuperação e modernização de economias européias.

No Brasil, o Estado teve papel de fundamental importância ao longo de todo processo de industrialização. Desde os anos 1930 o Estado introduziu crescentes formas de atuação institucional sobre a economia, inclusive na produção. Na segunda metade dos anos 50 o Estado participava ativamente na produção de bens intermediários principalmente com Volta Redonda (1946), Companhia Vale do Rio Doce, Petrobrás (1952). Assim como também teve participação ativa no financiamento ao desenvolvimento, mediante o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1952).

O BNDES foi o primeiro banco de desenvolvimento brasileiro voltado para a industrialização e único em âmbito federal. Foi criado com o propósito de ajudar na elaboração de projetos de desenvolvimento, analisar o financiamento desses projetos e financiá-los, sobretudo os de longo prazo. Neste sentido, a instituição vivenciou as principais questões da implementação da indústria no Brasil. Tornou-se a principal agência governamental provedora de crédito de longo prazo, possuidora de um quadro técnico altamente qualificado e depositário de informações sobre o país, além de ter desempenhado uma diversidade de atividades práticas no cenário econômico. Nestes 50 anos, o BNDES foi agente fundamental em todos os grandes projetos nacionais, tais como: o Programa de Reestruturação Econômica (PRE), o Plano de Metas (PM), o Segundo Programa Nacional de Desenvolvimento (II PND) e por fim o Programa Nacional de Desestatização (PND), sendo sua participação nesse último o objeto principal deste estudo.

Podemos, por questões didáticas, dividir a atuação do BNDES em dois grandes períodos.

O primeiro, corresponde à atuação do BNDES enquanto agente de desenvolvimento e se estende de 1952 a 1989. Nesta etapa, o Banco é o principal instrumento de fomento do processo de industrialização implantado no Brasil sob a égide do modelo de substituição de importações. A instituição atuou no financiamento dos projetos do setor público (1952-1970) e posteriormente no fortalecimento do empresariado nacional (1970-1989). Logicamente, este grande período comporta diferentes papéis exercidos pela instituição:

- a) Entre 1952-1964, onde as suas atenções estiveram voltadas para o setor público. Nesta fase, o BNDES ficou conhecido como o banco do aço e da eletricidade.
- b) Entre os anos de 1964-1970, fase na qual a instituição ainda apóia o setor público e financia as estatais, porém já destina uma crescente parcela de seus recursos para o financiamento do setor privado.
- c) De 1970-1979, fase na qual o banco esteve envolvido em financiamento de grandes projetos da empresa privada nacional. Nestes anos, o BNDES foi o banco promotor da empresa nacional.
- d) Entre 1980-89, fase em que o BNDES após assumir algumas empresas nacionais para evitar falência das mesmas passou a operar reprivatizações dessas empresas.

Trataremos, na primeira parte do capítulo 1, dos antecedentes da criação da instituição, da sua fundação em 1952 e de seu desempenho de 1952 a 1964 – com ênfase no Plano de Metas. Trata-se de uma revisão histórica do papel desempenhado pelo BNDES, que nos seus primeiros anos atuou na superação dos gargalos do processo de industrialização, e posteriormente, direcionou seus esforços de forma a acelerar a implantação do parque industrial do país. A segunda seção discorre a respeito do período entre o Golpe Militar e o fim do Segundo Programa Nacional de Desenvolvimento (II PND).

O capítulo 2 tem por objetivo esmiuçar as primeiras privatizações ocorridas durante a década de 80 no BNDESPar – uma das subsidiárias do BNDES. Sustenta-se a hipótese de que a mudança da estratégia operacional do BNDES iniciou-se neste período, especificamente durante a gestão de Marcio Fortes. O Banco passou a agir com a lógica que caracteriza a

eficiência do retorno dos investimentos (*bank business*); ou seja, o futuro empreendimento passou a ser avaliado pela capacidade de retorno do empréstimo e não pela sua importância na lógica do desenvolvimento nacional..

O capítulo 3 constitui-se do papel exercido pelo BNDES enquanto instituição governamental que liderou o processo de privatização nos anos 90. Destacando-se a presença constante do Banco como articulador entre governo, empresários e bolsa de valores. A partir da eleição do Presidente Collor em 1990, ocorreu a adoção de um novo modelo baseado no neoliberalismo, e dentro dessas novas diretrizes, coube ao BNDES um outro perfil de atuação.

As discussões sobre os rumos da ação governamental, quanto às diretrizes econômicas durante a década de 90, partem das evidências de que a prioridade absoluta em termos de política econômica esteve focada na política de estabilização. A definição de opções de política econômica bem distintas das historicamente anteriores, colocadas em prática no país no início da década de 90, provocou uma redefinição do papel exercido pelo BNDES. Com a manifesta falta de políticas em prol do desenvolvimento, as funções originárias de banco de planejamento do desenvolvimento e de órgão governamental provedor de financiamento de longo prazo foram alijadas neste novo contexto. Devendo-se ressaltar que suas antigas e tradicionais funções foram paulatinamente perdendo *status* de prioridades no decorrer da década de 90. Dentro da nova retórica de “retomada do desenvolvimento”, com a defesa de políticas de abertura econômica, desregulamentação e privatizações, a consequência imediata foi que o BNDES passou a exercer a função de principal instituição articuladora, promotora e defensora da desestatização. Alguns impasses políticos determinaram o compasso dos avanços e métodos da implantação do processo de privatização em si. As decisões sobre as mudanças político-institucionais e a rapidez de execução do programa brasileiro revelam a importância crescente da desestatização no cenário macroeconômico.

Este trabalho explicita o descaracterização do BNDES enquanto instrumento público de planejamento e financiamento das políticas de desenvolvimento. Embora, a agência mantenha sua relevância como fornecedora de financiamento de longo prazo, no período final abrangido por nossa análise, esta relegou ao segundo plano sua principal função: instrumento financeiro das políticas estratégicas de desenvolvimento.

## CAPÍTULO 1: BNDES: O AGENTE DO DESENVOLVIMENTISMO

### 1. DO SURGIMENTO DA AGÊNCIA AO PLANO DE METAS

#### 1. A criação e os primeiros anos da Agência

Baseada principalmente no café, a economia brasileira foi primário-exportadora até década de 30, vários foram os estudos que demonstraram a relação entre a formação da indústria e o capital cafeeiro<sup>1</sup>. A Crise de 1929 expôs a fragilidade da economia brasileira baseada no modelo agrário-exportador e a política econômica, a partir de 1930, procurou combater os efeitos imediatos dessa crise sobre a economia do país. Por um lado, o encarecimento das importações permitiu a utilização da capacidade ociosa da indústria interna, porém foram as políticas adotadas por Vargas que mais favoreceram a indústria nacional. Então, a demanda foi mantida através da soma da política cafeeira com política fiscal, monetária e creditícia expansionistas. Em termos quantitativos, a agricultura apresentou baixo dinamismo entre 1934-37, visto que cresceu 2% aa; mas o desempenho do produto industrial ultrapassou 11% aa. Produtos como a borracha, papel, cimento, metalurgia e química expandiram-se a taxas superiores à média industrial. O avanço da industrialização brasileira promoveria a gradual modificação do *status* do país na divisão internacional do trabalho. Neste contexto, entre 1930-37, no âmbito do governo, ocorreu um amadurecimento do projeto centrado na indústria para o desenvolvimento nacional.

Para o governo Vargas, a afirmação econômica do país passava necessariamente pela industrialização. Contando com uma fraca estrutura de Estado, o governo foi criando novas estruturas, inclusive paralelas. Como exemplo ilustrativo podemos citar a proliferação de diversos conselhos logo após o advento do Estado Novo (1937): o Conselho Nacional do

---

<sup>1</sup> Ver: TAVARES (1982), SUZIGAN (1978, 1989), MELO (1998) entre outros.

Petróleo (1938), Conselho Nacional das Águas e Energia (1939), entre outros. Os objetivos desses conselhos eram de atuar como reguladores na área econômica. (DRAIBE, 1985)

No que trata especificamente da indústria, o discurso governamental estabelecia como meta a criação da indústria de base, em particular da grande siderurgia que a partir de 1937 passou a ocupar lugar central na ação do governo<sup>2</sup>. Estes discursos também propunham a nacionalização das jazidas, das quedas d'águas e outras fontes de energias; aumento da produção de carvão; diversificação das exportações; entre outros (ver: CORSI, 2002). Outro elemento de forte indicação da política industrializante do Estado Novo foi o Plano Quinquenal (janeiro de 1939), que visava a construção de uma usina de aço, de uma usina hidrelétrica no São Francisco, de estradas de ferro, da compra na Alemanha de navios para o Lloyd Brasileiro, entre outras medidas.

O governo Vargas não descartava o concurso de capitais externos para levar a cabo os projetos que visavam o desenvolvimento nacional. Assim, mesmo mantendo uma política externa com postura mais independente em relação aos Estados Unidos, o país não deixava de se encontrar dentro de sua influência. MOURA (1980) utiliza o termo “autonomia na dependência” para caracterizar a política externa brasileira entre 1935-42. A postura de Vargas de ora se aproximar dos Estados Unidos, ora da Alemanha, objetivava a ampliação do mercado externo, conseguir tecnologia e capitais para o desenvolvimento brasileiro. As estatísticas do comércio exterior brasileiro sugerem que entre os anos de 1928-1938 a participação americana no mercado brasileiro caiu de 27% para 23%, a britânica de 22% para 25% e a alemã cresceu de 12% para 25%. Segundo ABREU (1992), ocorreu uma substituição dos produtos importados do Reino Unido por produtos alemães.

A grande preocupação, daquele momento, era a questão do financiamento. A Missão Aranha (fevereiro de 1939) marcou o início da reaproximação com os Estados Unidos, sendo que a expectativa do governo nacional era de conseguir créditos para financiar o desenvolvimento. Porém, o resultado não correspondeu ao que o governo brasileiro almejava.

---

<sup>2</sup> Desde a República Velha este problema era debatido. Nos anos de 1938-39, esta questão foi amplamente debatida no Conselho Federal de Comércio Exterior e o Conselho Segurança Nacional. Houve tentativa de contato com empresas européias e norte americanas com o intuito de incentivá-las a investir na construção de uma grande siderurgia no Brasil.

O país conseguiu apenas US\$ 19 milhões destinados a liquidar atrasos comerciais e em troca, o Brasil retornaria o pagamento da dívida externa e adotaria uma política cambial mais flexível.

O início da Segunda Guerra, no segundo semestre de 1939, acabou restringindo de vez as possibilidades de uma política externa mais independente, a qual foi inteiramente abandonada quando as retaliações entre Alemanha e Estados Unidos encaminharam-se para o conflito aberto. Vargas utilizou uma diplomacia contraditória de troca de interesses geopolíticos com os EUA e a ideologia nacionalista industrializante do grupo militar pró-Eixo (chefiada por Góes Monteiro), conseguindo negociar a concessão da base de Natal aos americanos em troca da promessa de uma siderurgia nacional financiada pelo *Export and Import Bank (Eximbank)*<sup>3</sup> (TAVARES, p. 460, 1999). A decisão da construção da primeira siderurgia integrada nacional usando coque mineral, marcou o início da atuação do Estado na atividade econômica para a provisão de bens e serviços. (ABREU, 1989)

De 1940 a 1945, foram assinados vários acordos comerciais entre Estados Unidos e Brasil, entre eles encontramos o acordo sobre o fornecimento de minério de ferro estipulando que as minas pertencentes à Itabira Iron Com. passariam a ser de propriedade do Brasil sem qualquer dispêndio com a indenização a acionistas estrangeiros. O *Eximbank* abriu uma linha de crédito de 14 milhões de dólares para viabilizar as exportações de minério e para efetivar tal empreendimento foi criada a Companhia Vale do Rio Doce (CORSI, 2002). Para ABREU (1992) os acordos reafirmavam a posição do Brasil como país exportador de matérias primas na economia mundial e significaram uma maior dependência brasileira em relação à economia norte-americana, pois no período em questão uma parcela significativa do comércio exterior brasileiro correspondia a esses acordos.

O alinhamento do Brasil aos EUA não pôs fim à política e postura nacionalista de Vargas, pois internamente o discurso nacionalista continuou como peça importante da política do regime. Porém, um dos determinantes da queda do Estado Novo foi a contradição de uma ditadura apoiar as democracias na luta contra o nazi-facismo. Com o fim da Segunda Guerra, Vargas foi deposto em outubro de 1945. Os pilares do projeto nacional apenas esboçados nesse

---

<sup>3</sup> Depois de insistir na tentativa frustrada de convencer alguma indústria americana a implantar uma grande siderurgia no Brasil os americanos resolveram financiar a construção da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda no Rio de Janeiro em 1940 (maiores detalhes ver: MOURA (1980), FONSECA (1989)).

período eram a industrialização e o populismo, e estes retornaram ao cenário nacional no início dos anos 50.

O cenário externo no imediato pós II Guerra parecia favorável aos países da América Latina. O discurso de posse do presidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman (1945), fornecia alguns elementos de mudança em relação ao financiamento de projetos de desenvolvimento para os países subdesenvolvidos. Truman acenava com um montante de US\$ 45 milhões para investimentos na América Latina, os quais foram reduzidos a US\$ 34 milhões assim que teve início a Guerra da Coreia em 1949.

Quanto a política econômica interna, o governo Dutra (1946-51) possui dois períodos distintos. No primeiro momento, a euforia liberal do mundo sob as regras de Bretton Woods norteou a formação do governo<sup>4</sup>. Portanto, as políticas liberais de comércio exterior e cambial devem ser analisadas dentro desse contexto e devem ser somadas à ilusão de divisas (ver: ABREU, p. 108-9, 1992 e VIANNA (1992)). Porém, a inserção do país na nova ordem, que chancelou os Estados Unidos da América como a nova potência hegemônica, não trouxe grandes vantagens. O balanço de pagamentos começou a apresentar déficits consecutivos. Apesar de um bom resultado no Processo de Substituição de Importações (PSI) obtido durante as Grandes Guerras, no período subsequente a 1945 observou-se uma considerável modificação dos produtos importados (geladeiras, carros, eletrodomésticos, e etc). A aparente situação de vantagem do país, quanto às divisas externas, logo após o fim da II Guerra, foi rapidamente alterada por causa de dois fatores: as exageradas importações e a alteração da pauta de importação. (TAVARES, 1972)

Em meados de 1947, o segundo momento distinto da política econômica do governo Dutra, houve a adoção do sistema de contingenciamento às importações e o fim do mercado livre de câmbio. Este marco deve ser analisado dentro de um processo progressivo de desmontagem da ilusão liberal do início do governo Dutra. (ABREU, 1992)

Em 1947 os representantes brasileiros conseguiram que se formasse uma outra comissão mista, envolvendo Brasil e Estados Unidos visando a retomada da cooperação

---

<sup>4</sup> Maiores detalhes sobre Bretton Woods ver EICHENGREEN (2000).

econômica<sup>5</sup>, com a liderança de Otávio Gouveia de Bulhões e de John Abbink. Esta comissão ficou exatamente conhecida como Missão Abbink, e chegou a elaborar um documento onde analisava os segmentos econômicos, as pré-condições para o desenvolvimento e tratava de algumas questões a respeito da participação do Estado e do capital estrangeiro em investimentos para o desenvolvimento. Contudo, a Missão Abbink não desenhou projetos para investimentos e muito menos calculou os montantes necessários para efetivá-los.

Em 1950, no Rio de Janeiro, por ocasião da Conferência de Embaixadores, a diplomacia brasileira conseguiu que se formasse outra Comissão, para analisar projetos que seriam objeto de financiamento. Desta forma, foi criada a Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU).

Com a vitória de Getúlio Vargas nas eleições de outubro de 1950, a questão sobre estratégias de desenvolvimento voltou a ganhar ênfase. O novo presidente rapidamente encampou o projeto de financiamento proposto pela CMBEU. Um dos resultados foi o acordo firmado em setembro de 1951 entre o *Eximbank*, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o governo brasileiro. Este memorando formalizava o interesse dessas instituições financeiras pelo Plano de Reaparelhamento Econômico, que o Brasil empreendia por indicação da CMBEU.

Do lado norte americano, a CMBEU era chefiada por Burke Knap, oriundo do Departamento de Estado dos Estados Unidos; o setor brasileiro ficou encabeçado por Ary Torres. A finalidade da CMBEU consistia na elaboração e análise de projetos com vistas ao financiamento, concentrando atenção na superação dos entraves econômicos ao processo de industrialização. O governo brasileiro esperava que a ajuda americana totalizasse algo em torno de US\$ 500 milhões, o equivalente ao dobro da cifra que os americanos pareciam dispostos a desembolsar. Nesse mesmo acordo, estabeleceu-se o comprometimento do governo brasileiro com a criação de um fundo paralelo constituído de recursos internos, que serviriam de contrapartida ao financiamento norte-americano. A CMBEU solicitou ao *Eximbank* e ao Banco Mundial US\$ 387,3 milhões, montante que totalizava o valor orçado de seus 41 projetos, e CR\$ 14,3 bilhões ao governo Vargas, como participação brasileira nos projetos.

---

<sup>5</sup> O presidente americano Franklin Roosevelt enviou ao Brasil, durante a II Guerra, uma comissão de cooperação econômica que ficou conhecida como Missão Cooke.



DRAIBE (1985) descreveu minuciosamente os planos brasileiros elaborados desde os anos 30 para transpor os obstáculos de infra-estrutura, os quais estavam principalmente relacionados aos setores de transporte e energia. Os 42 projetos apresentados pela Comissão Mista, chamados de Programa de Reparelhamento Econômico, também identificavam a urgência de investimentos em infra-estrutura e transporte.

Sobre a questão do financiamento, havia um consenso no governo de que a intervenção do Estado fazia-se necessária na economia para superar os obstáculos que impediam a aceleração e o adequado financiamento da industrialização. Os recursos para efetuar tais investimentos deveriam ser buscados externamente, e com essa finalidade, o Ministro da Fazenda Horácio Lafer iniciou uma maratona de negociações com agências financiadoras norte-americanas, cujos impasses somente seriam resolvidas com a interferência do governo dos Estados Unidos em 14 de setembro de 1951.

A Lei 1474, de 26 de novembro de 1951, contribuiu para que ocorresse o financiamento externo ao atender a exigência do *Eximbank* e do BIRD sobre o comprometimento de recursos internos equivalentes ao aporte em moedas estrangeiras. Os recursos internos seriam gerados a partir de empréstimos compulsórios (adicionais) sobre o Imposto de Renda (15% sobre imposto de renda de pessoas jurídicas e físicas) por um período de 5 anos e 3% das reservas e lucros não distribuídos em poder de pessoas jurídicas.

A Comissão Mista tinha poder de arbítrio e larga margem de manobra, pois todos os recursos financeiros externos estavam vinculados aos projetos idealizados pela mesma, passando a exigir o cumprimento de metas por parte do governo brasileiro. Para o cumprimento dessas exigências, a Lei 1628, de 20 de junho de 1952, criou um novo órgão: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Graças à habilidade de negociação política do Ministro da Fazenda no Congresso, o projeto de criação do BNDES foi aprovado em três meses (LEOPOLDI, p. 38, 2002).

Havia um receio por parte das agências financiadoras americanas de que estes recursos fossem utilizados pelo governo populista na promoção de políticas nacionalistas, como a do petróleo, que desencadeou a criação da Petrobrás.

O BNDE situava-se na jurisdição do Ministério da Fazenda<sup>6</sup>, suas principais funções eram:

- a de elaborar projetos para obtenção de financiamentos;
- e de receber e administrar recursos provenientes do exterior e do Fundo de Reparelhamento Econômico.

De acordo com Lei 1628, o órgão recém-criado recebeu o seguinte perfil:

- a) Seria um organismo autônomo (possuiria personalidade jurídica própria);
- b) possuiria uma forma autárquica (sendo facultativa a prestação de contas ao Tesouro Nacional);
- c) seria o responsável pela execução do Programa de Reparelhamento Econômico;
- d) seria o agente financeiro da União;
- e) estaria sob a jurisdição do Ministério da Fazenda;
- f) caso o Ministro da Fazenda entendesse como necessário, poderia o Banco ainda contar, segundo a Lei originária, com 4% dos depósitos das Caixas Econômicas, 25% das reservas técnicas das companhias de seguros e 3% da receita anual da Previdência Social. (VIANNA, 1987)

A criação de um novo órgão para gerir recursos e cuidar da execução do Programa de Reparelhamento Econômico confluiu com os interesses políticos de um novo grupo de técnicos, cuja visão dos problemas brasileiros se forjaram nos trabalhos da Comissão Mista. Entre eles estavam: Roberto Campos, Lucas Lopes, Glycon de Paiva e Ary Torres. Somavam-se, também, os interesses econômicos da grande indústria paulista, representada no governo

---

<sup>6</sup> Outro braço planejador do Ministério da Fazenda era a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), criada em julho de 1951, com o objetivo de formular uma política de desenvolvimento industrial abrangente junto com projetos específicos de criação e expansão de determinados setores da indústria. Ela era integrada por representantes de vários ministérios e órgãos do governo, além de dois representantes indicados pelas entidades da Indústria; estes participavam sempre na Comissão ou nas subcomissões. Podemos citar vários nomes de industriais, os quais fizeram parte dessas reuniões: Euvaldo Lodi (presidente da Confederação Nacional das indústrias (CNI)), Luis Dumont Villares (do setor siderúrgico e metalúrgico), Jorge Resende (indústria de máquinas), Mariano Marcondes Ferraz (indústria de material ferroviário). A CDI formulou o Plano Geral de Industrialização (maio de 1952), no qual estabeleceu áreas prioritárias a serem atendidas pelo governo: energia, metalurgia, indústrias químicas, indústria de borracha e indústria de alimentos. (LEOPOLDI, 2002)

Vargas pelo então Ministro da Fazenda Horácio Lafer. Especificamente, Lafer estava ligado a uma grande empresa da indústria química, a Nitroquímica do grupo Klabin.

O BNDE nasceu como braço importante do executivo, pois tanto era instrumento para elaborar análises de projetos como para implantar incentivos a políticas econômicas, promovendo a aceleração da industrialização (BNDES, 2002). Seguindo as orientações da CMBEU, o recém criado órgão elaborou as diretrizes de seus primeiros investimentos, que consistiam em reaparelhar os portos e ferrovias, criar frigoríficos e matadouros, elevar o potencial elétrico, desenvolver a indústria de base e a agricultura.

A primeira localização física do Banco foi em algumas salas do Ministério da Fazenda, as quais antes eram utilizadas pela CMBEU. No período entre sua fundação (1952) até agosto de 1953, estavam em exercício apenas os responsáveis por alguns cargos de chefia, contando inclusive com o auxílio de servidores da CMBEU. Em agosto de 1953, o quadro administrativo do BNDE entrou definitivamente em operação, e em setembro do mesmo ano a nova instituição passou a ocupar um edifício de sete andares na rua Sete de Setembro, no centro do Rio de Janeiro. Era integrado então por um quadro de 150 servidores, sendo 6 advogados, 10 economistas, 12 engenheiros, 31 assistentes técnicos e 91 auxiliares administrativos (BNDES, 2002).

Segundo LEOPOLDI (2002), no final de 1953, a CMBEU foi dissolvida em virtude do desinteresse do novo presidente dos Estados Unidos, Dwight Eisenhower, nesse tipo de colaboração técnica. Em dezembro de 1953, os valores dos empréstimos concedidos pelo Eximbank e pelo Banco Mundial chegaram a US\$ 162,1 milhões e a contrapartida brasileira se situou em CR\$ 4,9 bilhões. Muitos dos antigos técnicos da CMBEU passaram a fazer parte dos quadros do BNDES, entre eles Lucas Lopes e Roberto Campos.

Conforme a tabela 1 abaixo, os financiamentos das agências norte-americanas foram reduzidos a menos de um terço entre 1952-54, e acabaram sendo suspensos entre 1954-58. O novo Banco pôde contar apenas com os poucos aportes internos. Conforme tabela abaixo, os recursos do Fundo de Reaparelhamento Econômico (aporte interno exigido em contrapartida do financiamento do *Eximbank* e do BID) respondeu por 99% dos recursos da instituição em 1952, 100% em 1953 e 96% em 1954.

Tabela 1: Recursos do BNDE - 1952/59

								Em%
	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
Recursos Potenciais	100	100	100	100	100	100	100	100
1. Recursos Próprios	100	100	100	68	43	39	39	38
A. Fundo de Reaparelhamento Econômico	99	100	96	62	41	33	30	27
a) adicional do imposto de renda	99	64	65	44	29	26	22	20
b) outros	1	36	31	22	12	7	8	7
B. Outros recursos próprios	1	-	4	6	1	6	8	10
2. Recursos Especiais	-	-	-	-	12	13	9	9
a) Primeiro Acordo do Trigo					12	-	-	-
b) Segundo Acordo do Trigo					-	13	9	9
3. Recursos vinculados	-	-	-	32	45	48	53	53
Déficit Anual	-72	-54	-78	-69	-73	-34	-33	-18

FONTE: BNDE (1996)

Nota: reprodução parcial.

Numa análise de 1982, o BNDES reconheceu que não houve entrada desses recursos no país devido a problemas políticos internacionais: geopolíticos – o maior interesse dos Estados Unidos na Europa e na Ásia – e a condicionantes impostas pelo BIRD e pelo *Eximbank*. Porém, no livro 50 anos de desenvolvimento (BNDES, 2002), o Banco relacionou o corte do financiamento ao rompimento de relações do Banco Mundial com o Brasil, em virtude da postura nacionalista de Vargas sobre a questão da remessa de lucros.

TAVARES (1999) destaca que a conjuntura externa influenciou os projetos de industrialização, ao ter estabelecido uma complexa relação entre a relativa autonomia do projeto nacional desenvolvimentista do Governo Vargas e o fato de que os EUA nunca se preocupou com a industrialização da América Latina, pois do ponto de vista geoeconômico a potência hegemônica tinha interesses em outras regiões.

Segundo VIANNA (1987), as causas que determinaram a redução e a posterior interrupção do financiamento externo aos projetos elaborados pela CMBEU não devem ser

buscadas numa suposta virada nacionalista. Para o autor, as causas decisivas situaram-se no plano internacional:

- a) a mudança de governo nos Estados Unidos;
- b) a tentativa do Banco Mundial de exercer uma função tutorial sobre as políticas econômicas dos países demandantes de crédito,
- c) assim como o conflito entre o Banco Mundial e o Eximbank, com inevitáveis reflexos nos países da América Latina, principalmente Brasil;
- d) o colapso cambial do país, que forneceu pretexto para a mudança de atitude do Banco Mundial.

As agências financiadoras americanas queriam evitar a utilização dos recursos externos pelo governo Vargas na promoção de políticas nacionalistas. Segundo MARTINS (1976), um dos principais fatores responsáveis pelo não ingresso do financiamento externo deveu-se ao fato de Getúlio Vargas ter escolhido Maciel para a superintendência do BNDE, ao invés da composição sugerida por Lafer, que era respectivamente: Presidente: Eugênio Gudin; Superintendente: Ari Frederico Torres; Diretores: Roberto Campos e Glycon de Paiva. Esses nomes, propostos por Lafer, estavam de acordo com a estrutura arquitetada pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

Para entendermos melhor o argumento de MARTINS (1976), acompanhemos o testemunho de Roberto Campos:

"... É o Lafer também não gostaria, pela simples razão de que o Lafer queria ser e foi presidente do BNDE. Por isso os estatutos do BNDE foram estatutos curiosos. O poder está concentrado no superintendente e não no presidente. O presidente é mais um *public relations* do Banco, uma figura de cerimonial. E a razão era que o Lafer não podia acumular duas funções executivas, de ministro da Fazenda e de presidente do BNDE, mas queria ter um superintendente muito ligado a ele; sempre o consultaria em qualquer decisão importante do Banco." (CAMPOS <sup>7</sup>, citado por BNDES, 1996)

---

<sup>7</sup> CAMPOS, Roberto. *Depoimento*. Rio de Janeiro, 1982.

Em virtude da influência de Horácio Lafer, o primeiro presidente do BNDE foi Ari Frederico Torres, mas o cargo que concentrava maiores poderes ficou com Maciel Filho, estreitamente ligado a Getúlio Vargas. Além de homem de confiança do Presidente, Maciel Filho, aos olhos dos opositores, apresentava mais um agravante em seu histórico: uma velha rixa com a Comissão Mista a respeito de um projeto sobre 'cinturões verdes' ao redor dos grandes centros urbanos. (MARTINS, 1976)

A instituição seguiu cumprindo a função da CMBEU, ao estudar projetos da área de infra-estrutura energética, de transporte e siderurgia, bem como intermediado os financiamentos externos e internos (como o Fundo de Reaparelhamento Econômico e o Fundo de Eletrificação).

De qualquer forma, o fato de ter sido parco o financiamento externo implicou em uma maior liberdade da equipe de técnicos do Banco. Afinal, o BNDE teve total liberdade na elaboração de propostas e busca de meios técnicos para solução de problemas, bebendo em influências bem diferentes das que foram responsáveis pela sua gênese.

Pode-se verificar isso facilmente no contrato de cooperação com a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), que deu origem ao Grupo Misto BNDE-CEPAL em 1953. Roberto Campos solicitou auxílio técnico à instituição da ONU e Raul Prebisch – entusiasmado com a idéia de aplicar a técnica desenvolvida pela CEPAL no Brasil – sugeriu a criação de um grupo para estudo e elaboração de projetos. Roberto Campos propôs que o economista Celso Furtado fosse o encarregado do Grupo Misto, pois era o maior nome da CEPAL no Brasil. Em decorrência desse acordo, foi ministrado pela CEPAL no Rio de Janeiro o Curso de Treinamento em Problemas de Desenvolvimento Econômico, cujo objetivo era formar um corpo técnico altamente especializado. Neste período, foi clara, certa e intensa a relação entre o BNDE e o pensamento desenvolvimentista cepalino. Se a análise econômica da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos foi setorial, baseando-se no enfrentamento dos problemas de infra-estrutura, o que se buscou a partir do Grupo Misto BNDE-CEPAL foi um planejamento mais global, se comparado com o da Comissão Mista.

Em 1961 foi oficialmente instalado o Centro de Desenvolvimento BNDE-Cepal, alicerçado em recursos do Banco.

O Grupo Misto BNDE-CEPAL produziu um relatório fundamental, no qual definiu as áreas prioritárias de investimentos e a determinação dos pontos de estrangulamento. Este programa não chegou a ser implementado, mas serviu de base para o plano do governo seguinte – o Plano de Metas.

Outro aspecto de incentivo à maturação da operacionalidade técnica da instituição foi a experiência da Comissão da Indústria Pesada. O banco contava com um representante nesta Comissão, cujo objetivo era realizar estudos para implantação no país da indústria pesada. Uma melhor análise da conjuntura brasileira demandava dados estatísticos específicos; para obtê-los, o BNDE buscou parcerias através de um convênio com o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE/FGV) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Também, foi importante o acordo com o Conselho Nacional de Economia, realizado em junho de 1955, para obtenção, por parte do Banco, do levantamento que o Conselho vinha realizando das contas nacionais do setor público. (VIANNA, p. 323, 1987)

Os resultados dessas associações foram percebidos mais tarde durante o governo Kubitschek, quando ocorreu a elaboração de um plano mais abrangente e expressamente vinculado às idéias estruturalistas de desenvolvimento.

Assim, a instituição reuniu informações que antes estavam dispersas em órgãos governamentais. O agrupamento de dados dotou o corpo técnico do BNDE de aparatos tanto para a realização de análises econômicas, quanto para a elaboração de interpretações que incorporavam a problemática maior do subdesenvolvimento.

Havia grandes expectativas em torno do BNDE, pois as experiências da Nacional Financiera do México e da Corporación de Fomento no Chile demonstraram que o banco de desenvolvimento era o mais importante instrumento de política de industrialização em países subdesenvolvidos.

Se, por um lado, os projetos dos anos da gestão Vargas colocavam o Estado como o criador da indústria e dos industriais, no que tange ao capital estrangeiro reconheciam a necessidade de incentivar sua vinda para setores considerados prioritários pelo governo. Para as companhias estrangeiras que se instalasse no Brasil, propunham-se incentivos e reservas de mercado.

A questão do papel do capital estrangeiro foi analisada por LEOPOLDI (p. 46, 2002). O Decreto-Lei, datado de 3 de janeiro de 1952, que impôs controle sobre remessa de lucros, não foi colocado em prática. Depois do impacto que causou ao Departamento de Estado norte americano e ao Banco Mundial, o Ministro Lafer se esforçou para sua anulação e para a aprovação posterior da Lei do Câmbio Livre pelo Congresso (janeiro de 1953). Essa medida estava ligada a Ricardo Jafet (presidente do Banco do Brasil) e buscava sanar o impacto causado nas divisas pelo envio volumoso de remessas entre 1950-1951.

Quanto ao BNDE, nos textos dos relatórios da instituição inexistia qualquer restrição ao capital estrangeiro, em acordo com as disposições originais do governo Vargas. Os critérios fundamentais utilizados pelo Banco para a aprovação dos projetos eram a disponibilidade dos recursos e a rentabilidade. Isto não evitou, contudo, as polêmicas internas dos funcionários na discussão dos projetos de financiamento a empresas estrangeiras como nos dois casos que se seguem:

- a) Caso Sanabra: A empresa, uma multinacional, solicitou financiamento ao BNDE, e este foi atendido após votação acirrada<sup>8</sup>.
- b) Caso do empréstimo à Brazilian Traction Light Power (Light):

---

<sup>8</sup> “...Eu diria que o maior debate econômico em termos de discussão filosófica ocorreu na aprovação do projeto Sanabra. O projeto da Sanabra, que era uma multinacional, foi aprovado ... Mas houve uma longa e complexa discussão na diretoria entre o Sr. Roberto Campos e o Dr. Ewaldo Correia Lima, então diretor substituto – e aí foram aos fundamentos da economia, foi uma discussão realmente memorável. O projeto Sanabra foi aprovado na diretoria – e aí estou falando de memória, posso estar equivocado – por três a dois. Foi realmente uma discussão filosófica em termos de conceitos de desenvolvimento econômico e se era importante financiar projetos de capital estrangeiro ou não ...”  
(Abreu (1982, folha 5) citado por: BNDES, p. 102, 1996)



A Light era uma empresa canadense que detinha a concessão para a produção e distribuição de energia elétrica nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. A Light tinha um projeto de financiamento em caráter urgente, diríamos de prioridade nacional, que era a Usina de Nilo Peçanha. Houve um intenso debate e mais uma vez Roberto Campos conseguiu ganhar, porém os termos do financiamento não foram convencionais. O BNDE financiou a Light mediante debêntures conversíveis em ações. (BNDES, p. 102, 1996)

No que tange a política de eletricidade do governo Vargas, a grande característica foi o envolvimento do Estado na sua produção. Este ocorreu de forma tão intensa que, em apenas 10 anos, o perfil da geração de eletricidade havia sido completamente alterado. Em 1951, a Light era responsável por 50% da capacidade instalada e 62% da energia gerada no país. Por sua vez, a Companhia Auxiliar das Empresa Elétricas Brasileiras (CAAEB) era segunda empresa em importância, ligada ao grupo norte americano Bond and Share, foi responsável por 13% da capacidade instalada e 16% da energia total gerada. Quinze anos mais tarde, a própria Light dependia da energia de Furnas, que começou a operar em 1964 e supria 45% do total da distribuição do eixo São Paulo – Rio. Em 1965, a companhia tornou-se distribuidora e passou a tarefa de produção para o Estado. A participação do Estado triplicou entre 1950-1955.

As empresas estrangeiras abandonaram a geração e tornaram-se apenas distribuidoras. É imperioso salientar que o Estado também financiou a ampliação da capacidade instalada, tanto pública quanto privada.

Os setores prioritários em que o banco passou a atuar foram o reequipamento dos portos, ferrovias, projetos de expansão de energia hidroelétrica e siderurgia. No primeiro quinquênio da década de 50, o BNDE ficou conhecido como o Banco da Eletricidade.

### 1.1.2 O BNDE e o Plano de Metas

A Segunda metade da década de 50 foi decisiva para o país, pois os anos do governo Juscelino Kubitschek (1956-60) foram marcados por importantes realizações econômicas. No período de 1957-1961, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu à taxa anual de 8,2%, o que significou uma elevação de 5,1% ao ano de renda per capita.

O compromisso de Juscelino Kubitschek era de acelerar o crescimento e implantar a indústria moderna no país. Para tanto, criou-se no início de 1956 o Conselho Nacional de Desenvolvimento (CND), composto pelos ministros de Estado, pelos chefes do Gabinete Civil e do Militar e pelos presidentes do Banco do Brasil e do BNDE. Este Conselho formulou um plano de desenvolvimento denominado de Plano de Metas, o qual estava baseado nos diagnósticos e definições da CMBEU e dos programas BNDE-Capal. (ORESTEIN E SOCHACZEWSKI, p. 176, 1992)

As 31 metas foram subdivididas em dois grandes blocos. No primeiro bloco, as preocupações centrais eram os setores de energia e transporte. (LESSA, p. 30, 1983) No segundo bloco, o objetivo consistiu em aumentar ou implantar a indústria de base (produtoras de insumos básicos para as indústrias de consumo final) e indústrias produtoras de bens de capital e a construção de Brasília.

A tabela 2 abaixo enuncia os objetivos das Metas e o que foi efetivamente concretizado. As metas deveriam ser atingidas até o ano de 1961 e podemos separá-las em (LESSA, 1983; BNDES, 1996):

Metas gerais: previa-se crescimento anual de 2% da renda per capita; crescimento da receita de exportações de 6,2% ao ano; redução do coeficiente de importações de 14% para 10%, implicando uma substituição de 30% do total das importações até 1962; manutenção da taxa de inflação anual de 13,5%.

As Metas específicas estavam relacionadas a setores industriais:

- c) Investimentos diretos do governo no setor de energia e transporte, atacando os pontos de estrangulamento. A meta era ampliar a capacidade geradora de

energia elétrica e do sistema de distribuição de 3,2 milhões Kw para 5 milhões de Kw, e início de obras para um aumento de 60% em 1965; ampliar a produção interna de petróleo para 100.000 barris/dia e da capacidade de refino para 308.000 barris/dia; aumentar a produção de carvão de 2 milhões de toneladas para 3 milhões de toneladas Quanto ao transporte, estabeleceu-se como meta reequipar e melhorar o sistema ferroviário, através da incorporação de 440 locomotivas elétricas, 12.000 vagões e a construção de 3.110 km de linhas sobre um total de 37.000 km; construir 13.000 km de novas rodovias e pavimentar 5.800 km; aumentar investimento na frota mercante, dando prioridade a petroleiros e cabotagem; ampliar equipamento dos portos e faixa acostável.

- d) Expandir e instalar setores produtores intermediários: para a siderurgia, pretendia-se expandir a capacidade produtora da indústria de aço bruto em lingotes de 1.200.000t em 1955 para 2.300.000t e iniciar obras que permitissem atingir 3.500.000t em 1965; dobrar a produção de laminados; para a indústria de cimento, estabeleceu-se como meta aumentar a produção de 2.700.000t para 5.000.000t; quanto aos demais setores: expandir a produção de metais não ferrosos, álcalis, papel e celulose, borracha e fertilizantes.
- e) Instalar a indústria de bens de capital; indústria automobilística: instalar a indústria e fabricar um total de 347.700 veículos, produzindo 170.000 veículos com índice de nacionalização de 90% em peso para caminhões e caminhonetes e 95% do peso para automóveis; indústria mecânica e de material elétrico pesado: implantar a indústria e produzir mais de 100% de máquinas e equipamentos e mais de 200% de material elétrico pesado.
- f) A meta extraordinária era a construção de Brasília: construir nova sede administrativa com um investimento de cerca de 2% a 3% do PIB no interior do país.

Com relação às metas para investimento, pode ser visto conforme a tabela 4.1, que a maior parte se destinaria às áreas de energia e transporte (71,3%) a cargo quase integralmente do setor público, seguido de indústria de base (22,3%), a cargo do setor privado ou financiamento por entidades públicas. Aos setores de educação e alimentação, caberia a menor parte das inversões totais.

Tabela 2

Plano de Metas: previsão e resultados 1957-1961

	Previsão	Realizado	%
Energia Elétrica (1 000 Kw)	2000	1965	82
Carvão (1 000 ton)	1000	230	23
Petróleo - produção (1 000 barris dia)	96	75	76
Petróleo - refino (1 000 barris dia)	200	52	26
Ferrovias (1 000 Km)	3	1	32
Rodovias - Construção (1 000Km)	13	17	138
Rodovias pavimentadas (1 000 Km)	5		
Aço (1 000 ton)	1100	650	60
Cimento (1 000 ton)	1400	870	62
Carros e Caminhões (1 000 unidades)	170	133	78
Nacionalização (carros) (%)	90	75	
Nacionalização (caminhões) (%)	95	74	

Fonte: ORESTEIN E SOCHACZEWSKI, p. 180, 1992

Para LESSA (1981) o Plano de Metas continha quatro peças básicas:

- a) Tratamento preferencial ao capital estrangeiro.
- b) Financiamento dos gastos públicos através da expansão dos meios de pagamentos e do crédito bancário.
- c) Ampliação do setor público na formação de capital.
- d) Estímulo à iniciativa privada. Este ocorria através de crédito provido pelo BNDE que, juntamente com o Banco do Brasil, supria os recurso de longo prazo com juros baixos e pagamentos sujeitos a carência (ORESTEIN E SOCHACZEWSKI, 1992). A inflação<sup>9</sup> ocorrida no período, aliada ao fato da taxa

<sup>9</sup> De acordo com Lessa (1982), o Plano de Metas trazia implícita a intensificação inflacionária por ter desconsiderado o anterior movimento inflacionário e propôs um esforço de investimentos de longo prazo de maturação sem a rigorosa previsão do esquema de financiamento.

de juros ter sido subsidiada, ocasionou uma taxa real de juros negativa. O BNDE também era responsável por outro grande estímulo à empresa privada: concessão de avais para empréstimos contratados no exterior.

As bases financeiras de sustentação do Plano estavam assentadas em:

- e) Tratamento preferencial à entrada de capital estrangeiro através da Instrução 70 (do período do II governo Vargas) e Instrução 113 (do período Café Filho) da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) — a Instrução 113 foi um dos mecanismos que viabilizaram a importação de equipamentos sem cobertura cambial (ver: LESSA, 1983);
- f) ampliação de investimentos públicos na formação de capital social básico (infra-estrutura e insumos básicos);
- g) incentivos a investimentos privados (reservas de mercado, Lei de Similares, crédito subsidiado através do Banco do Brasil e do BNDE).

DRAIBE (1985) chama a atenção para a mudança na relação Estado-economia que se iniciou no Segundo Governo Vargas (1951-1954). Esta reorientação deu-se em função de um projeto de desenvolvimento mais ambicioso que consistiu no capitalismo nacional experimentado nos anos 1930-45. O arcabouço institucional do Estado foi progressivamente construído, sendo criados órgãos e instrumentos de regulação e intervenção, processo que culminou em centralização ao final da década de 50 (DRAIBE, p. 180, 1985). Houve uma mudança estrutural do Estado, cujo ápice pôde se detectar nas articulações do Plano de Metas. Portanto, a atuação do BNDE na segunda metade da década de cinquenta deve ser compreendida dentro de um contexto amplo e complexo, pois este contorno do BNDE no governo Kubitschek (1955-1960) teve sua base nessa estrutura de Estado, implementada desde os anos 30 e com fortes raízes no pensamento cepalino.

Os recursos do BNDE foram renovados após exaustivos debates no Congresso Nacional (Lei 2.973, datada de 21/10/1956). Neste processo, o Banco mostrou-se capaz de mobilizar-se e de lutar pelos seus interesses, o que se manifesta em outros dois episódios:

a) Durante a defesa do Primeiro Acordo do Trigo (novembro de 1955). Este Acordo estabelecia que cada dólar proveniente da venda no Brasil de excedentes de produtos agrícolas norte-americanos (trigo e alguns outros produtos primários, como óleo vegetal), seria revertido em investimentos no país. Esse acordo chegou a responder em média por 10% das receitas globais do Banco, entre 1956 e 1959 (ver: tabela 1), sendo extinto em 1967. O Acordo do Trigo possuía condições especialíssimas ao prover uma fonte de financiamentos (através dos excedentes agrícolas) para serem quitados em 40 anos. (BNDES, 1996 e 2002) Por sua vez, o Segundo Acordo do Trigo foi firmado em dezembro de 1956. Contudo, como se podia imaginar, havia uma contrapartida embutida, pois as empresas americanas instaladas no Brasil pretendiam ter parte desse financiamento. Via de consequência, frutificou uma grande polêmica a respeito do BNDE financiar empresas estrangeiras instaladas no Brasil. O Acordo do Trigo foi alvo de violentas críticas dos nacionalistas, e nesse episódio o Banco estava ao lado do governo Juscelino Kubitschek.

b) No episódio a respeito do Plano Nacional de Eletrificação, em que a agência colocou-se contra a assessoria econômica do governo Vargas, com o intuito de preservar *status* e seu monopólio de informações. Resgatando o contexto, tem-se que o programa para o setor de energia elétrica do governo Vargas possuía dois órgãos formuladores, a Assessoria Econômica e a Comissão Mista, substituída pelo BNDE. Esta Assessoria formulou o Plano Nacional de Eletrificação, apresentado ao Congresso em abril de 1954. Segundo seus termos, seria criada uma *holding* federal para gerir os projetos e controlar o setor. Ora, tal dispositivo invadia a área do BNDE, que era o organismo formulador dos projetos ligados à expansão da capacidade geradora de eletricidade. Na qualidade de coordenador do setor de energia elétrica do Banco e de criador da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), Lucas Lopes passou a pressionar o Congresso para evitar a aprovação do plano de eletrificação da assessoria econômica, e recebeu importante apoio das Companhias Estaduais de Eletricidade, pois a elas não interessava o controle de um holding federal. O defensor do Plano Nacional

de Eletrificação foi Jesus Soares Pereira e este, segundo LEOPOLDI (p. 59, 2002), confirmou o bloqueio de Lucas Lopes ao referido Plano.

Desde o início das discussões no Conselho Nacional Desenvolvimento no governo Juscelino Kubitschek, a agência teve uma participação muito ativa na vida política nacional, tanto em termos ideológicos quanto operacionais. Podendo-se considerar o BNDE tanto mentor como agente executor do Plano de Metas.

Para a elaboração de programas que visassem o desenvolvimento de indústrias, o Conselho de Desenvolvimento criou Grupos Executivos. Suas funções eram a de dimensionar programas setoriais para atividades industriais prioritárias, baixar normas e conceder estímulos e, para tanto, possuíam amplitude variável de poderes. Os grupos contavam com representantes da Carteira de Câmbio e do Comércio Exterior (CACEX), do Banco do Brasil, do BNDE, da SUMOC e dos ministérios. Os que se revelaram mais importantes foram: Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval (GECON), Grupo Executivo da Indústria de Maquinas Agrícolas e Rodoviárias (GEIMAR), Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada (GEIMAPE), Grupo Executivo da Exportação de Minério de Ferro (GEMF), Grupo Executivo da Indústria de Material Ferroviário (GEIMIF).

O presidente do BNDE foi escolhido pelo Presidente da República para ser o Secretário Geral do Conselho, coordenando os grupos especiais de estudos que ali fossem criados. (VIANA, p. 347, 1987) Esses grupos setoriais foram decisivos, pois contemplavam a montagem de “complexos industriais”, principalmente o metal-mecânico (da indústria automobilística à indústria naval, com o predomínio do capital europeu e japonês nas montadoras e metalurgia, mantendo a indústria automobilística de autopeças e de bens de capital sob encargo predominantemente nacional). (TAVARES, 1999).

Conforme o depoimento de Roberto Campos,

“Era o BNDES que instrumentava os diferentes grupos executivos e grupos de trabalho. Como se sabe, o Banco tornou-se o

fulcro da chamada ‘administração paralela’. Juscelino não queria amarrar-se à costumeira burocracia atomizada. A idéia dos grupos executivos era concentrar-se em grupos secretariados pelo BNDES e, portanto beneficiados da logística e da infra-estrutura do Banco e reunir neles os representantes de diferentes ministérios, de modo a chegar a uma decisão conjunta. Sem isso, teria sido extremamente difícil executar o Plano de Metas.” (Roberto Campos<sup>10</sup>, citado por: BNDES, p. 30, 2002)

O corpo administrativo do Banco fazia parte dos vários Grupos Especiais de estudos, e o mais marcante dos grupos (GEIA) tinha como importante membro o diretor superintendente do BNDES. O BNDE teve uma atuação determinante para a operacionalização das metas da infra-estrutura, exercendo o papel de agente financiador, mas a verdadeira dimensão da sua importância é revelada no segundo conjunto de metas do Plano. A instituição contribuiu para a ampliação ou implantação de setores produtores de insumos básicos e bens de capital (LESSA, 1983). O envolvimento do Banco através do financiamento ou concessão de avais de alguns dos mais importantes projetos foi o seguinte (por setores):

Energia elétrica: financiou 46 projetos até 1960, sendo que os mais importantes foram o de Três Marias, Furnas, complexo de usinas da São Paulo Light e a ampliação de Paulo Afonso.

Transporte Ferroviário: estes financiamentos corresponderam aos compromissos já assumidos pelo banco entre 1952-55, elevando-se devido apenas aos aumentos dos custos de implantação das estradas de ferro.

Portos e navegação: no caso dos serviços portuários, quase todos os projetos previstos pelo Plano de Metas ficavam a cargo do BNDE. Os mais importantes, sem dúvida, foram os que envolveram a Cia. Docas de Santos e a Administração do Porto do Rio de Janeiro. (BNDES, 1996)

Indústrias básicas: no caso da indústria de alumínio, o BNDE não só forneceu financiamento e linha de crédito, como também destinou volumosos recursos para a construção de uma usina hidrelétrica que beneficiaria esse setor. Além disso, foi o responsável pelo financiamento do aumento da produção de estanho e álcalis. No caso de papel e celulose,

---

<sup>10</sup> Depoimento concedido ao Projeto Memória do BNDES em 1982.



forneceu 37% dos financiamentos entre 1955-57, e nos projetos que seriam complementados (entre 1958-60) contribuiu com 58% dos financiamentos. (BNDES, 1996)

Indústria automobilística: este setor expressava, de modo especial, o “Tripé” (Estado-capital estrangeiro-burguesia nacional), sendo que a instituição foi peça-chave no processo de articulação. Por exemplo:

- a) no setor de autopeças, cerca de 10 indústrias fabricantes de 23 tipos de produtos diferentes — de chassis a fluídos de freios e vidros curvos — obtiveram financiamentos, enquanto que seis empresas receberam financiamento para a produção de oito tipos de veículos. (BNDES, p. 124, 1996);
- b) para a produção de peças forjadas para a indústria automobilística, o BNDE financiou a reconfiguração da Sifco do Brasil, uma empresa produtora de equipamentos agrícolas. (BNDES, p. 125, 1996)
- c) do total dos investimentos realizados pela Volks, cerca de 35,8% foi fruto de financiamento do BNDE. Os projetos de financiamentos do setor de autopeças ainda incluíam empresas como Sofunge, Willys do Brasil, Santa Lúcia Cristais, Farloc do Brasil, Equiel, Albarus S.A. e Fundação Tupy. (BNDES, 1996)

Portanto, a instituição assumiu a função de centro de análise de programas governamentais, constituindo-se, por mais esta razão, na peça básica da consolidação do Plano de Metas (LESSA, p. 105, 1983).

A tabela 3 mostra que houve oscilação em relação aos financiamentos demandados, porém, observou-se uma variação menor nos financiamentos concedidos pelo BNDE.

Tabela 3:

BNDE: relação entre financiamentos concedidos e demandados - 1955/60

	concedidos	demandados	%
Até 1955	8 265,78	30 886,00	27
1956	7 122,64	14 890,90	48
1957	8 414,69	30 428,40	28
1958	12 241,79	15 064,30	81
1959	9 932,37	32 742,20	30
1960	13 554,96	33 893,60	40

Fonte: BNDES, p. 99, 1967.

Conforme a tabela 4, os recursos com transportes foram concentrados, ao longo do período, no setor ferroviário. Em 1956, cerca de 69% dos recursos do Banco foram destinados a esse setor, tal como havia ocorrido com a sua maior proporção até 1955. Neste último ano, os projetos do Plano de Metas ainda estavam em elaboração e a maior parte da destinação dos recursos já tinha sido estabelecida pelo Plano de Reparelhamento Econômico. De 1957 em diante, houve a diminuição progressiva do peso do setor de transportes nos financiamentos concedidos pelo BNDE.

Quanto ao investimento no setor elétrico, ocorreu um aumento dos recursos alocados, sendo o pico em 1957, que correspondeu ao financiamento concedido à Companhia Vale do São Francisco para a construção da Usina de Três Marias. A partir de então, houve declínio da participação do banco no referido setor.

Os financiamentos à indústria básica foram crescendo lentamente até receberem a quase totalidade dos recursos. Em 1958, tem início o financiamento da Usiminas; em 1959, grande parte dos financiamentos foi para a indústria de autopeças e naval; em 1960, a participação do Banco no projeto Cosipa absorveu 85% dos recursos. Desta forma, o BNDE, na segunda metade dos anos 50, tornou-se o Banco do aço.

Tabela 4:

Financiamento autorizados pelo BNDE: Operações em moeda nacional em % de 1952 a 1960

Setores de Atividade	Até 1955	1956	1957	1958	1959	1960
Transportes	65	69	19	4	19	5
Ferrovias	63	68	18		17	5
Portos Navegação e Dragagem	1		1	3	3	
Outros meios de transporte	1			2		
Energia Elétrica	26	13	55	45	35	10
Indústria Básica	8	13	22	46	44	85
Metalurgia	1	1	12	36	16	82
Siderurgia	1	1	7	33	14	81
Metalurgia de não ferrosos			5	2		
Metalurgia - diversas				1	2	
Mecânica				2		
Material Ferroviário	1				1	
Automobilística	2		2	3	11	1
Construção Naval					11	
Material Elétrico		2	2			
Celulose e papel	1		2	3	3	
Química	3	10	3	2	1	
Outras indústriass						
Setores Complementares da atividade agrícola	1	5	3	4	2	
Matadouros Industriais	1	1	2		2	
Armazéns e Silos		4	1	4		
Armazéns Frigoríficos	1					

Fonte: BNDES, p. 111, 1996.

Entre os anos de 1961 a 1964, período de grande instabilidade política, o Banco foi atacado por diversos ângulos. Na maioria das vezes, era alvo de discussão política em virtude

das personalidades controversas nomeadas para sua direção; todavia os quadros do Banco conseguiram manter uma coesão interna básica. (MARTINS, 1985)

Nos primeiros meses após o golpe de 1964, os Militares exibiam uma grande hostilidade contra o BNDE; afinal, o Banco foi braço fiel de governos populistas. Por decisão do poder executivo em 1964, ocorreu a extinção do Fundo de Reaparelhamento Econômico – que constituía a fonte primordial de recursos para o BNDE na época. Sem estes recursos, a sobrevivência da instituição praticamente dependeria apenas dos retornos de seus empréstimos anteriores; na prática, representaria a quase estagnação de suas atividades.

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) do governo Castelo Branco, sob a égide da dupla Campos-Bulhões, nem ao menos faz menção ao BNDE (PINTO, 1967), apesar de, em teoria, ter os seguintes objetivos básicos: assegurar a política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra e ter como metas, políticas de investimentos públicos, orientadas de modo que fortalecessem a infra-estrutura econômica e social do país. (RESENDE, p. 214, 1992) Após a indicação de Garrido Torres<sup>11</sup> para a presidência do BNDE por Roberto Campos, o Executivo passou a conceder-lhe uma maior relevância dentro do governo, transformando-o em “principal instrumento de execução de investimentos do Governo Federal”<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Garrido Torres tornou-se um ferrenho defensor da instituição, lutou para a promoção desta em função do seu importante papel dentro do planejamento econômico vinculado ao Estado. (CAMPOS, Roberto citado por MARTINS (1985))

<sup>12</sup> Artigo 13, Lei 4.595, de 31/12/1964, citado por MARTINS, p. 83, 1985.

### III CAPÍTULO 2: AS PRIMEIRAS PRIVATIZAÇÕES E O BNDES

#### 2.1 ANOS 70 E O BNDE

A economia brasileira apresentou expressivo crescimento no período 1968-1973, com taxas médias de 11,4% a.a. Este elemento positivo fez daqueles anos o período do chamado “milagre brasileiro”. CARNEIRO (2002) destaca que estas condições foram proporcionadas por um ambiente internacional favorável, chamando atenção para as facilidades de financiamento externo.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), sob responsabilidade do Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso, estabeleceu as diretrizes para 1972-1974, com previsão de crescimento em torno de 8% ao ano. Velloso permaneceu quase dez anos no Planejamento (fins de 1969 ao início de 1979), e durante todo este período, o BNDES foi presidido por Marcos Vianna<sup>13</sup>.

Em 1970, o BNDE passou por mudanças significativas, pois seu controle foi transferido do Ministério da Fazenda para o Ministério do Planejamento, mantendo o *status* de autarquia. Na época, a sede do Banco situava-se na Avenida Barão do Rio Branco, no Rio de Janeiro, e havia apenas um escritório regional em São Paulo. Foram criados novos escritórios regionais, para prover contato mais direto com várias partes do país: um escritório no Recife, que ficaria responsável pela região nordeste, sendo em seguida instalado um outro escritório em Brasília.

A reforma financeira e fiscal do Governo Castelo Branco alterou a estrutura financeira do país. Criaram-se diversos mecanismos para ampliar o crédito: instituiu-se a correção monetária, que permitiu colocar títulos públicos no mercado para prover o financiamento não inflacionário do setor público; lançaram-se financiamentos ao consumidor e à habitação e facilitou-se o acesso ao crédito externo – o que multiplicou sua oferta às empresas públicas e privadas. Os canais institucionais de articulação com o sistema financeiro internacional já

---

<sup>13</sup> Ver quadro dos presidentes do BNDES no início do trabalho.

haviam sido definidos pela Lei 4.131 de 03 de setembro de 1962, que sofreu regulamentação, com modificações, via Lei 4 390 de 29 de agosto de 1964<sup>14</sup>.

Através desses mecanismos, o BNDE, após dezesseis anos contando predominantemente com recursos governamentais de origem fiscal, procurou diversificar suas fontes. A tabela 5 permite constatar a evolução crescente dos recursos externos tomados pelo BNDE entre os anos de 1966 a 1978. Lembrando que a maior oferta de capitais externos foi causada pelo surgimento dos mercados de "eurodólares" ou "petrodólares" <sup>15</sup>.

No que se refere aos aportes externos, no período 1966-71, eles foram principalmente representados por contratos com entidades estrangeiras ou instituições internacionais, e eram basicamente destinados ao financiamento de importações de equipamentos. De 1972 a 1975, predominam (cerca de 80% dos aportes externos) os empréstimos externos em operações com moeda. (MARTINS, p. 96, 1985)

Tabela 5:

Evolução de recursos externos (19566/1978)

Ano	US\$	Ano	US\$
1966	9547	1973	114541
1967	11207	1974	109011
1968	1336	1975	275616
1969	28410	1976	166366
1970	22083	1977	409726
1971	17084	1978	565782
1972	78399		

Fonte: BNDES, 1992.

É importante salientar que a instituição tornou-se o elo entre o financiamento público e os empresários nacionais, passando a financiar empresas com leques de atividades muito diversificadas. Por conseqüência, apresentou progressivo crescimento de seu raio de atuação.

<sup>14</sup> Para maiores detalhes ver: Cruz, 1984

Desde o limiar da década de setenta, as atenções do BNDE tornaram-se cada vez mais dirigidas ao setor privado nacional – apesar de o Banco ter sido o financiador de grandes projetos governamentais de infra-estrutura e indústrias básica e nesse processo, haver se transformado em proprietário de algumas das maiores usinas de aço do país durante a década de 50 e no início dos anos 60. O aumento do fornecimento de seus recursos para o setor privado deu-se de forma gradativa, e esta nova característica passou a ditar as diretrizes da instituição.

O BNDE tornou-se fiel defensor do setor privado: já na metade da década de 70, a maior parte de recursos eram direcionadas para este setor<sup>16</sup>.

Além deste fato, o BNDE passou a assumir uma mentalidade antiestatizante. MARTINS (1985) detalha algumas passagens que ilustram bem esta situação e entre elas, destacamos:

- a) o caso da exploração da Mina de Morro Agudo em que o Banco apóia o Grupo J. Torquatto contra a METAMIG (empresa do governo mineiro);
- b) o financiamento do vultoso projeto siderúrgico privado do Grupo Mendes Júnior.

Uma importante mudança de estatuto ocorreu em 1971. Através da Lei 5.662, de 21 de junho do mesmo ano, o Banco passou de autarquia à empresa pública. Esta mudança possibilitou uma maior liberdade de contratação de pessoal e maior flexibilidade nas operações e aplicações de recursos. Entre os objetivos estava, também, a tentativa de sofrer menor interferência política. Nesse período, iniciou-se o Sistema BNDES, do qual faziam parte as Subsidiárias (Embramec, Fibrasa), o Finame e o Cebrae<sup>17</sup>.

Durante o "Milagre Econômico", foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio Público dos Servidores (PASEP). Estes passaram a constituir fontes expressivas de recursos para o BNDE, e, a partir de meados de 1974, o Banco começou a gerir os recursos do PIS-PASEP (ver tabela 6).

---

<sup>15</sup> Ver: COUTINHO, 1997; BELLUZZO 1995, 1997

<sup>16</sup> Em 1975, o BNDE canalizava cerca de 80 por cento de seus empréstimos para o setor privado.

<sup>17</sup> Centro Brasileiro de Assistência a Pequena e Média Empresa (Cebrae), criado em 1967, anos depois se desvinculou do Sistema BNDES passando a denominar-se Sebrae.

Tabela 6:

Sistema BNDES - Estrutura de fontes de recursos (1982/1991)

Em %

Fontes de Recursos	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Operacionais e não operacionais	46,6	47,5	51,9	61,5	57,8	52,7	67,4	69,4	62,6	54,5
Recursos do Tesouro Nacional	22,9	23,3	13,9	11,6	8	3,2	7	0,6	0	
Recursos do PIS-PASEP/FAT	19,2	18,9	5,2	6,7	17,2	12	3,6	9,7	21,1	34,5
Recursos externos	7	8,2	13,4	8,7	7,6	4,7	1,6	0,8	0,9	1,9
Recursos do FMM			14,7	10,8	9,2	16,1	16,6	17,5	15,2	8,9
Outros	4,3	2,2	0,9	0,7	0,1	11,3	3,9	2	0,2	0,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: BNDES, 1992, p.44.

Nota: Reprodução parcial

Segundo TAVARES (1999), a criação do PIS-PASEP teve por objetivo o financiamento privilegiado da grande empresa nacional através do BNDE. Desta maneira, parte significativa dos financiamentos provindos do BNDE para o setor privado tiveram origem em recursos de trabalhadores, mobilizados através de fundos pelo governo.

O primeiro choque do petróleo, materializado pela abrupta quadruplicação do preço do produto no mercado mundial no final de 1973, marcou a inflexão da conjuntura mundial. Os países avançados reviram suas políticas econômicas adotando medidas de austeridade; iniciou-se uma fase de crescimento econômico reduzido em relação aos anos imediatamente antecessores. Esse menor dinamismo expressou, também, a exaustão dos arranjos produtivos e tecnológicos do pós-guerra. (BELLUZZO, 1995)



A economia brasileira operava, no final de 1973, à plena utilização da capacidade produtiva em vários setores. O enorme aumento no gasto com a importação de petróleo e insumos básicos e o menor dinamismo no comércio internacional constituíram obstáculos à manutenção do equilíbrio em conta corrente do balanço de pagamentos e, por consequência, a manutenção do crescimento. Submetido a esses desafios, o governo autoritário considerou fundamental preservar o crescimento e a estabilidade econômica.

Após 1974, momento no qual viveu-se a crise do petróleo e seus impactos sobre o balanço de pagamentos, o então presidente General Geisel pretendeu implementar um plano audacioso, marcadamente anti-cíclico. O Governo Militar optou por ampliar o processo de substituição de importações, em conformidade com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). O Plano dava prioridade à continuidade do desenvolvimento, com vistas a construir uma economia industrial moderna, mesmo no contexto externo adverso. Foi implementado sob a coordenação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) – presidido pelo próprio presidente – e da Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI).

Para FISHLOW (1986), o governo Geisel, ao optar pela manutenção do crescimento acelerado, lidou com um conjunto de problemas herdados do período passado, e a alternativa do crescimento só foi possível graças ao financiamento externo. Esta decisão foi tomada em função, segundo LESSA (1998), do diagnóstico implícito no Plano; ou seja, as razões políticas e ideológicas, pois buscava preservar e dar continuidade ao regime autoritário.

Pretendia-se atingir os seguintes saldos no fim da década de 70:

a) ampliar a produção da indústria de bens de capital em 70%; expandir a produção de aço em lingotes em 159%; aumentar a produção de cimento (53%), papel (28%) e celulose (85%); expandir a produção de minérios em 130% e as exportações em 117%;

b) ampliar a potência instalada da capacidade de geração de energia elétrica em 59% e o consumo em 75%; expandir a capacidade de refino de petróleo em 62% e os investimentos para exploração e desenvolvimento da produção em 264%;

c) ampliar 53% da pavimentação das rodovias federais; expandir 124% dos investimentos nas ferrovias; aumentar 124% do total da frota de navegação;

d) aumentar a produção em 50% de cereais. Insumos modernos: expandir 94% de fertilizantes, 122% de defensivos, 101% do número de tratores. Eletrificação rural: construir 936% de linhas;

e) buscava-se aumentar os dispêndios totais em 71% no desenvolvimento científico e tecnológico. As metas para o desenvolvimento regional implicavam um aumento percentual de 116% dos incentivos fiscais (Norte e Nordeste, PIN e PROTERRA) e de 77% das transferências da União para estados e municípios;

f) para promover a desconcentração industrial da Região Sudeste, previa-se o estabelecimento dos projetos em regiões periféricas, objetivando a integração nacional. Nessa direção, as principais metas envolviam a construção das indústrias de minério de ferro em Carajás/Pa; cobre em Carajás/Ba; siderurgia em Itaqui/Ma, Tubarão/ES e as usinas mineiras da Açominas e Mendes Júnior; metalurgia do cobre em Camaçari/Ba; hidrelétricas em Itaipu, Itumbiara, São Simão; energia nuclear em Angra/ RJ; pólos petroquímicos na Bahia e Rio Grande do Sul; automobilístico em Betim/MG, etc.

g) com relação aos indicadores sociais, o plano pretendia, além de expandir o emprego, abranger as áreas de educação, saúde, previdência e integração social. Assim, previa-se expandir o número de matrículas para o primeiro e segundo graus (26% e 47%) e ensino superior (55%); a população atendida pela saúde (21%); os benefícios pagos pelo INPS (122%) e o total de segurados (33%); a arrecadação do PIS (478%), PASEP (214%) e FGTS (158%)<sup>18</sup>.

Segundo LESSA (1998), no que diz respeito aos instrumentos utilizados para incentivar a indústria interna, destacaram-se a proteção tradicional e a institucionalização de novos elementos. Estes sofreram algumas reformulações ao longo do Plano, seguindo as linhas de menor resistência. Da mesma forma, as políticas auxiliares se adequaram aos objetivos maiores. Os sistemas de proteção foram intensificados através do câmbio e das barreiras tarifárias e não tarifárias. O câmbio, por exemplo, foi mantido sobrevalorizado através do sistema de “minidesvalorizações”<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Dados retirados de LESSA (1998), CRUZ (1994), CURRALEIRO (1998).

<sup>19</sup> Sistema de reajuste periódico implantado em 1968

Quanto às barreiras não tarifárias, podemos citar as ações realizadas pela Carteira de Comércio Exterior (CACEX) e pela Comissão de Política Aduaneira (CPA). Entre elas, destacamos: controle de importações e emissão de guias; exame de índices de similaridade nacional e de nacionalização; controle de acordos participativos com empresas estrangeiras no fornecimento de bens de capital; orçamento de importações de órgãos públicos e estatais.

A política fiscal, em consonância com outros mecanismos, foi amplamente utilizada no estímulo às exportações, incentivos ao desenvolvimento regional e no apoio aos investimentos. Na promoção das exportações, a Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEX)<sup>20</sup> forneceu, a partir de 1976, reduções do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para empresas exportadoras de bens industrializados na importação de bens de capital, componentes, matérias-primas e intermediários.

A política industrial de readaptação setorial e de busca de auto-suficiência na oferta interna definiu o núcleo prioritário de projetos nos setores de bens de capital e insumos básicos – siderurgia, metais não ferrosos, minerais não metálicos, papel e celulose, químicos, fertilizantes, farmacêuticos, petroquímicos, e petróleo. Seriam metas complementares da política reforçar a empresa nacional, desenvolver tecnologia nacional capaz de garantir poder de competição, reforçar a exportação de manufaturados e desconcentrar regionalmente a indústria. Prevvia-se, também, o apoio estatal à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico. As políticas de fomento contariam com o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o II Plano Básico para Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (II PBDCT) (1975) e a expansão dos programas de pós-graduação (CNPq e CAPES). As pequenas empresas contariam com o apoio do Centro Brasileiro de Assistência Gerencial a Pequena e Média Empresas (CEBRAE /1972), fundos especiais, e programa de exportações ( Comissão de Incentivos às Exportações-CIEX /1976).

---

<sup>20</sup> A BEFIEX foi criada em 1972 e fornecia isenções desses tributos até 1976. As principais condições para participação no programa eram: exportar um valor três vezes maior que o importado, alcançar saldo líquido positivo de divisas, realizar investimentos determinados e comprar um mínimo de equipamentos. O não cumprimento implicava em penalização de multas e restituição de imposto.

Alguns dos objetivos traçados no II PND tinham no BNDE o agente executor, entre eles:

- a) Fornecimento de créditos de longo prazo aos setores público e privado, com taxas de juros compatíveis com os custos e riscos dos investimentos.
- b) A construção de um núcleo tecnológico endógeno, composto de um setor de bens de capital (com capacidade de renovação tecnológica), de reserva de mercado para a indústria de informática e da construção de um sistema nacional integrado de telecomunicações.
- c) O financiamento do desenvolvimento tecnológico das empresas, mediante a ampliação do Programa de Financiamento Tecnológico (Funtec), que passa a ter destaque.
- d) A intensificação das exportações de manufaturas e produtos agrícolas para vários países do mundo.

O BNDE passou a financiar principalmente os grandes setores prioritários do II PND, os de bens de capital e de insumos básicos. Essa reorientação da política econômica gerou sensíveis mudanças na atuação do Banco. Quanto ao aspecto institucional, houve um esforço de adaptação do BNDE, que passou por uma reforma administrativa em 1974, visando concatenar a atuação da entidade com os rumos configurados no II PND. O aperfeiçoamento das condições de seu funcionamento ocorreu mediante a consecução de medidas organizacionais e administrativas, além de um amplo processo de treinamento de pessoal (52 projetos ao todo) e a seleção por concurso (19 processos para diversas carreiras). Procurou-se com essas adaptações a adequação do quadro de pessoal às novas responsabilidades e o perfeito relacionamento com os organismos do governo e com o meio empresarial (BNDE, Relatório de Atividades de 1974).

A partir de 1974, o BNDE abriu uma nova frente de participação no desenvolvimento econômico do país, através de suas três subsidiárias: Mecânica Brasileira S.A.- Embramec, Insumos Básicos S.A. Financiamento e Participações - Fibase, e Investimentos Brasileiros S.A. - Ibrasa<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> O banco contava com subsidiárias a projetos específicos: a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e a EMBRAMEC, para o setor de bens de capital; FIBASE, para insumos básicos; e IBRASA, para os demais ramos. Estas empresas foram fundidas, dando origem ao BNDESPar em 1982.

Tendo em vista o quadro de crise mundial no período imediato a 1973, com repercussões no Brasil, as empresas privadas começaram a enfrentar enormes dificuldades financeiras, e o BNDE passou a ajudá-las no campo financeiro e com a administração. A idéia inicial era fortalecer essas empresas e devolvê-las ao setor privado imediatamente após sua recuperação. A agência governamental atuaria como um “hospital” de empresas, recuperando a saúde financeira dessas empresas e depois as devolvendo ao setor privado. A “nobre” intenção do Banco era deter a participação minoritária por pouco tempo, em empresas com situação financeira problemática, e incentivar o incipiente mercado de capitais brasileiro.

Para compreender a dimensão que essa política assumiu em prol do setor privado, podemos citar a seguinte estratégia: tanto o BNDES quanto sua subsidiária BNDESPAR, ao adquirirem ações de firmas privadas nacionais em diferentes ramos, passaram a nomear representantes seus nas diretorias de muitas destas empresas. (MARTINS, p. 114, 1985)

A implicação indireta foi que o Estado passou a atuar em áreas “não tradicionais” tais como hotéis, editoras e a indústria têxtil<sup>22</sup>. Ao adotar a prática de financiar firmas particulares brasileiras através da aquisição de ações minoritárias, o BNDE criou um mecanismo em potencial para uma maior participação do Estado. Estas firmas problemáticas acabaram encontrando na maior participação do BNDE no seu controle acionário, o único meio de salvação. Observou-se então, que em menos de dois anos, através dessa nova modalidade de operação das três subsidiárias, o BNDE passou a participar acionariamente de 95 empresas privadas<sup>23</sup> (MARTINS, p. 113, 1985) A tabela 7 demonstra a participação das subsidiárias do BNDE em empresas privadas.

---

<sup>22</sup> As tabelas 7,8 e 9 listam as empresas controladas pelo sistema BNDES

<sup>23</sup> Nos distintos ramos de competência de cada uma, com percentagens que oscilam entre 10% e 91%).

Tabela 7:

Participação de subsidiárias do BNDE no capital de empresas privadas

Subsidiária	n.º de empresas	Capital Social das empresas	Participação média das subsidiárias
Embramec	28	3235	35,6
Fibasa	27	2417	34,56
Ibasa	40	2643	25,94
Total	95	8295	32,03

Fonte: MARTINS, p. 122, 1985.

Na tabela 8, encontramos as empresas cujos controles foram assumidos pelo BNDES no período de 1974 a 1982. Pode-se notar que estas se concentram nos setores de insumos básicos e bens de capital.

Tabela 8:

Empresas controladas pelo Sistema BNDES

Empresas	Setor de atividade	Porte econômico	UF	Ano de estatização
Caraíba Metais S.A	mineração e Metalurgia do cobre	grande empresa	BA	1974
Cepalg - Cia. Guataparã de Papel e Celulose	papel e celulose	grande empresa	SP	1981
CCB - Cia. De Celulose Bahia	papel e celulose	grande empresa	BA	1978
CBC - Cia. Brasileira de Cobre	mineração e Metalurgia do cobre	média empresa	RS	1974
Cia. Nacional de Tecidos Nova América	têxtil	grande empresa	RJ	1985
Cosinor - Cia Siderurgica do Nordeste	siderurgia	grande empresa	PE	1982
Mafesa S.A	bens de capital	grande empresa	SP	1964
Máquinas Piratinga S.A	bens de capital	pequena empresa	SP	1982
Maquinas Piratinga do Nordeste S.A	ferro-liga	pequena empresa	PE	1982
Sibra - Eletrosiderúrgica Brasileira S.A		grande empresa	BA	1982

Fonte: BNDESPar, 1982

Vários foram os casos em que a BNDESPar converteu-se de credor a acionista. Dentro deste contexto, também se inclui a categoria de empresas que estavam sob os cuidados da

agência, com um grande envolvimento operacional, mas sem o exercício do controle acionário das mesmas (conforme tabela 9).

Tabela 9:

Empresas com grande envolvimento operacional do o Sistema BNDES

Empresas	Setor de atividade	Porte econômico
Aracruz Celulose S.A	papel e celulose	grande empresa
Cimental Siderurgia S.A	siderurgia	grande empresa
Cobra - Computadores e Sistemas Brasileiros S.A	informática	grande empresa
CRN - Cia Riograndese de Nitrogenados	energético	média empresa
Siderúrgia N.S. Aparecida S.A	siderurgia	média empresa
Usimec - Usiminas Mecânica S.A	bens de capital	média empresa

fonte: BNDESPar, 1982



## 2.2 Os Anos 80 e o BNDES.

Nos fins dos anos 70, o modelo de desenvolvimento fortemente embasado no financiamento externo “fácil” entrou em colapso: as taxas de juros internacionais elevaram-se substancialmente, devido à alta unilateral da taxa americana. Por outro lado, a moratória mexicana de 1982 acarreteu um verdadeiro fechamento dos mercados financeiros internacionais aos devedores do Terceiro Mundo, tornando quase inviável a rolagem da dívida externa brasileira. A economia mundial entrou em recessão em 1981 e 1982, com os governos nacionais sendo forçados a um reenquadramento das políticas econômicas com base nesse novo contexto. Via de consequência, em termos de Brasil, a chamada por muitos de “década perdida” viria a ter por principal limitador do crescimento econômico a restrição externa, resultando um quadro de semi-estagnação.

O Brasil passa a adotar, em 1981, um “ajuste voluntário”. Pela via recessiva, o país fez um esforço exportador e comprimiu suas importações<sup>24</sup>.

A atuação cartelizada dos credores submeteu o Brasil a forte pressão para honrar suas obrigações externas, inaugurando uma década em que minguados fluxos de recursos foram aportados, basicamente, num primeiro momento, para garantir a continuidade dos pagamentos. Na contra-mão do quadro internacional, configurado a partir de 1984, os Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) sofreram queda de 50% no país, havendo também repatriamento de lucros das transnacionais (CRUZ, 1995). O acordo com o FMI formalizou o compromisso de gerar contínuos superávits comerciais, além de significar a adoção de um figurino voltado para a redução do déficit público e restrição monetária, resultando em recessão e ampliação das pressões inflacionárias.

Em termos bem gerais, a política econômica esteve aparentemente pautada na expectativa de um retorno rápido dos fluxos externos, dando prioridade ao estímulo às exportações, principalmente através da política cambial. Além de efetuar duas maxidesvalorizações de 30% (1979 e 1983), manteve um processo continuado de desvalorizações cambiais ao longo da década, complementando este instrumento com o uso de renúncias fiscais voltadas para as exportações.

Para CASTRO & SOUZA (1984), os frutos do II PND teriam resultado em ampliação das exportações e na substituição de importações, promovendo um superávit “estrutural” e colocando a economia definitivamente nos trilhos do crescimento econômico. Todavia, a restrição externa ao crescimento, mesmo que por um lado amenizada em função dos resultados do II PND, não teria sido de fato contornada, como propugnam esses autores. Apesar de bem sucedida no âmbito do Balanço de Pagamentos, garantindo com folga a transferência de recursos para o exterior, a forma de equacionamento do problema externo internalizou desequilíbrios, concentrados especialmente no setor público, a quem coube o ônus do ajuste. A deterioração fiscal e financeira do setor público foi o resultado fundamental desse processo, conforme comprova BAER (1994), mergulhando a economia num quadro macroeconômico que desestimulava o investimento produtivo.

BATISTA (1987) e CARNEIRO (2002) trabalham com a hipótese de que não foi possível conciliar transferências externas e retomada do investimento. Para BATISTA (1987), os principais entraves ao crescimento foram a restrição à capacidade de importar; a dificuldade de conciliar crescimento e combate à inflação, numa economia forçosamente fechada e praticamente sem o recurso à importação para atender a um possível crescimento da demanda; o agravamento da situação financeira do setor público - que arcava com os encargos da dívida, sendo o superávit comercial, privado. O autor dá especial destaque aos efeitos sobre as contas públicas, que vivenciam uma situação de redução da carga tributária, face à queda da receita nos momentos recessivos; a ampliação dos subsídios às exportações e impactos sobre o estoque da dívida pública, ocasionados pelas elevações da taxa de juros externa e interna, bem como a desvalorização cambial, resultando em peso crescente dos encargos. BATISTA enfatizou ainda que o corte de gastos públicos empreendido, basicamente centrado em investimentos das estatais, apesar de drástico<sup>24</sup>, não foi suficiente para garantir o pagamento das despesas, fazendo com que as contas fossem fechadas pela ampliação do endividamento interno, forçando a taxa de juros para cima e intensificando as pressões sobre a inflação. A queda dos investimentos públicos, a recessão, a aceleração da inflação e a elevação da taxa de juros geram um quadro macroeconômico que desestimulam o investimento na esfera privada.

---

<sup>24</sup> Até a crise cambial aberta em 1982, momento em que se verifica um corte total no refinanciamento da dívida.

<sup>25</sup> Cai de 8,9% do PIB em 79 para 2,5% em 85.

Para BELLUZZO & ALMEIDA (2002), esse quadro é agravado pela atitude rentista do empresariado nacional, iniciando um ciclo vicioso entre títulos públicos (com correção monetária, mais conhecida como *ciranda financeira*) e inflação. Supostamente, o governo assumiu o ônus do ajuste promovendo o desendividamento do setor privado para que, em seguida, este pudesse recuperar o investimento; contudo, esses agentes não se comportaram dessa forma.

CARNEIRO (1991), destacou a importância de considerar a determinação do investimento sobre a poupança e o aspecto dos preços dos Bens de Capital se elevarem num contexto forçado de substituição de importações. BAER (1994) salientou que o problema não foi falta de poupança interna para investir, e sim o fato das poupanças existentes terem sido canalizadas em grande parte para financiar a rolagem da dívida pública interna, forçando a manutenção das taxas de juros em patamares elevados.

O quadro macroeconômico era de inflação em aceleração, taxas de juros e taxas de câmbio sujeitas a flutuações contínuas, deterioração financeira das estatais e posteriormente do setor público como um todo, com forte redução da participação governamental na demanda agregada. A esfera privada gradualmente efetuou o ajustamento ao novo contexto, e, especialmente no que diz respeito ao grande capital, mantendo o lucro líquido e mesmo melhorando sua situação patrimonial. As empresas líderes utilizaram como principal estratégia a flexibilização dos *mark-ups*, representando o ano de 1985 um marco do ajuste patrimonial e financeiro das mesmas. Adotaram um comportamento eminentemente defensivo, efetuando diversificações voltadas para estabilizar a rentabilidade, além de ampliaram o investimento em ativos financeiros. O grande capital preservou rentabilidade e capacidade financeira ao longo da década, transformando-se de devedor em credor, restando basicamente as empresas públicas como tomadores de crédito.

No caso das estatais, a literatura especializada estabelece uma relação direta entre a restrição fiscal e financeira do setor público, ocasionada pelo pagamento das obrigações externas, e a queda dos investimentos, com forte subordinação das mesmas aos ditames da política econômica. Obrigadas a cortar investimentos e gastos em geral, as estatais eram submetidas à deterioração real dos preços e tarifas públicas, praticada como instrumento de

controle da inflação. A respeito da utilização das estatais, tanto para promover os superávits exportadores quanto para controlar a inflação, consultar WERNECK (1987).

Aos pesados encargos financeiros somava-se outra dificuldade para as estatais: estas tiveram de contrair crédito de curto prazo para fechar suas contas externas, e foram proibidas de tomar crédito interno. Foram compelidas a utilizar da única fonte ainda disponível: os depósitos em moeda estrangeira no Banco Central. Esses artifícios eram insuficientes para garantir o pagamento global das contas, requerendo financiamento complementar pelo governo, geralmente através de ampliação da dívida interna<sup>26</sup>.

Em meio à crise econômica, o Estado brasileiro privilegiou as políticas de estabilização. Este cenário, paralelo à ausência de um modelo econômico que substituísse o vigente, implicou em inexistência de planos de desenvolvimento de longo prazo. Esta situação acentuava a indefinição do papel do BNDES, que segundo CURRALEIRO (1998), apresentou uma atitude acomodatória frente aos problemas econômicos ao longo de toda a década de oitenta.

Em 1982, após três anos de vinculação ao Ministério da Indústria e do Comércio, o Banco voltou a ser subordinado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, cujo secretário era Antônio Delfim Neto.

O BNDES centrou suas ações exclusivamente para atender as exigências do II PND. Em verdade, a década de 80 trouxe desafios para os quais o Banco não estava preparado: economia estagnada, altas taxas de inflação, falta de programas e de políticas industriais. Houve adaptação da agência ao novo quadro econômico, mas sem grandes impactos na estrutura organizacional e ao longo da década de 80 acentuou-se o caráter compensatório da atuação do BNDES. (CURRALEIRO, 1998) Os esforços do BNDES foram direcionados à promoção de programas de impacto imediato em termos de expansão de exportações e substituição de importações. Em 1982 a instituição passou a desembolsar recursos que visavam o saneamento de empresas públicas e privadas.

---

<sup>26</sup> Em BELLUZZO & ALMEIDA (2002) encontra-se de forma mais detalhada a explicação do endividamento macroeconômico do setor público e a contrapartida, o ajuste gradual do setor privado.

Depois de tanto tempo voltada exclusivamente para as atividades ligadas ao II PND, a instituição passou por uma reestruturação administrativa em 1985 – sendo criadas a Área de Assuntos Internacionais, responsável pela captação de recursos externos e pelos programas de exportação e a Área de Assuntos de Governo (BNDES, 2002). Esta, também, deveria promover uma maior integração com as diversas esferas do poder público.

Também, ocorreu a unificação das subsidiárias dando origem ao BNDESPar (1982). Os estudos e esforços da instituição passam a ser direcionados para o equacionamento financeiro das empresas que passavam por dificuldades. Um dos casos mais interessantes foi a criação de um grupo de trabalho exclusivamente para estudar a situação do Grupo Villares (atuante no setor de siderurgia)<sup>27</sup>.

O BNDES ficou sem uma clara definição de prioridades entre os anos de 1985 a 1990. Este período conturbado do cenário político econômico do país marcou o início dos trabalhos de formulação da metodologia de montagem de cenários e de planejamento estratégico para orientar a atuação do Banco e visualizar as possíveis saídas para a economia na redemocratização. Em 1984, o BNDES promoveu vários programas de pesquisas econômicas para definir seu planejamento estratégico, que começou a ser usado a partir de 1985<sup>28</sup>. Os técnicos do Banco perceberam a necessidade de retrair as políticas estratégicas, e a ênfase recaiu nos investimentos em empresas privadas dispostas a agregar valor a seus produtos, de modo a torná-los competitivos nos mercados interno e externo (BNDES, Relatório Anual de 1988-89; Planejamento Estratégico para o triênio 1988/1990).

Os desembolsos com infra-estrutura representavam 25,73% do total em 1985 e passaram para 22,90% em 1987; quanto ao setor social, a queda foi de 8,26% para 1,46%. Em parte, essa queda deveu-se à Resolução 1.469 do Banco Central de 1988, que afetou os investimentos públicos tanto na infra-estrutura quanto no setor social, uma vez que promoveu

---

<sup>27</sup> Grupo criado na metade dos anos 80 para avaliar a situação do Grupo Villares, este se encontrava em péssima condições financeiras e com enormes dificuldades de venda de sua produção. A expansão do Grupo Villares durante o II PND foi financiada pelo BNDES, conseqüentemente este Grupo encontrava-se endividado com o Banco.

<sup>28</sup> Esta etapa relembra o difícil início da instituição, quando esta se aproximou da Cepal procurando instrumentos teóricos e práticos para solucionar os problemas do desenvolvimento. Os estudos estratégicos, pelo menos no discurso, possibilitaram ao BNDES voltar a pensar a economia brasileira de forma global. O planejamento estratégico para o triênio 85/87 previu o apoio do Banco a programas específicos na área de tecnologia de ponta e

a queda nas liberalizações para o setor e provocou fortes contingenciamentos dos gastos públicos. Os saldos do setor público foram simplesmente congelados a níveis de dezembro de 1987. Esta resolução buscava um ajuste patrimonial do sistema estatal.

No ano de 1988, houve uma queda nos recursos vinculados da instituição em torno de 30%. Desde então, a instituição buscou trabalhar com recursos próprios e emprestá-los a projetos de maior rentabilidade, concentrados nos setores de exportação (papel e celulose, metalurgia e mineração)<sup>29</sup>. Neste cenário, o Planejamento Estratégico para o triênio 1988/1990, foi elaborado reconhecendo-se a necessidade da configuração de um novo estilo de desenvolvimento para a economia brasileira. Foram feitos 14 planos anuais visando setores específicos, e todos os estudos apontavam para a maior participação dos investimentos privados nacionais. Uma das linhas básicas do Plano Estratégico 1988/90 foi o discurso de integralização do país ao mercado internacional de forma a torná-lo competitivo. Estes propósitos de ação apareceram diversas vezes no início da década de 90.

Entre os anos de 1981 a 1983, o papel do BNDES foi basicamente dar suporte à reestruturação da empresa privada, deixando de ser um banco de fomento para fundamentalmente atuar na ajuda da recuperação da indústria nacional.

Somente no fim dos anos 80, com Márcio João Andrade Fortes<sup>30</sup>, o Banco modernizou sua estrutura administrativa e redirecionou o seu papel. Fortes empreendeu grande batalha para recuperar a situação financeira da instituição, que voltou a importar-se com o retorno financeiro dos seus investimentos e a preocupar-se com o seu próprio desempenho financeiro. Logo em 1988, após o primeiro ano da gestão Fortes, o BNDES já apresentou lucros de 2%, e no ano seguinte um lucro de 11,6% do seu patrimônio líquido, para nunca mais deixar de apresentar lucros no balanço de fim de ano. O BNDES buscou na sua origem a justificativa para os critérios de rentabilidade, pois estes estavam nas diretrizes exigidas pela Comissão Mista. Realmente, esses critérios visavam dar à agência um perfil empresarial (BNDES, 1996),

---

na agricultura. Estes setores tiveram respectivamente aumentos de 1,46% em 1985 para 1,85% em 1987 e de 10,87% em 1985 para 14,08% em 1987.

<sup>29</sup> Um dado importante foi que o setor de bens de capital teve um aumento extraordinário de 103%, representado praticamente pelo empréstimo feito à EMBRAER.

isto é, uma preocupação com seus próprios moldes financeiros ao destinar recursos que possibilitassem retorno assegurado. O retorno a este perfil esteve estritamente ligado à figura de Márcio Fortes.

Em 1982, o Finsocial foi criado pelo Decreto Lei nº. 1940; a partir de então, o Banco governamental passou a agregar mais uma função e autodenomina-se “agente promotor do desenvolvimento social”. (BNDES, p. 21, 1992) O nome da instituição passou a ser Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Coube-lhe a responsabilidade pela gestão e monitoramento desses recursos, desde o planejamento das aplicações dos recursos até a identificação clara da entidade responsável pela prestação do serviço social, além do cadastramento dos indivíduos beneficiados de baixa renda.

Aos poucos esta nova função de social — que nunca foi expressiva — tornou-se absolutamente secundária. Os repasses do Finsocial tornam-se cada vez menores a partir de 1985. Nos fins dos anos 80 esses recursos deixaram de ser aplicados pelo Banco, e os Ministérios passaram a recebê-los diretamente (conforme tabela 10). Assim, durante um curto espaço de tempo, o BNDES teve papel de “gestor financeiro social”, mas sem grandes feitos.

Tabela 10: Desembolsos do Sistema BNDES, segundo a empresa, a modalidade

operacional, a natureza da empresas e a fonte de recursos.

Participação relativa em %

Discriminação	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1999	1990	1991
Empresa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
BNDES	51	62	72	73	68	62	65	60	55	62	59
FINAME	40	29	18	19	28	34	34	33	35	33	35
BNEDESPar	9	9	10	8	4	4	1	7	10	5	6
Modalidade operacional	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Direta	49	65	75	72	63	52	40	49	46	52	53
Indireta	51	35	25	28	37	48	60	51	54	48	47
Natureza da empresa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Privada	44	33	35	43	43	53	65	68	81	86	87
Pública	56	67	65	57	57	47	35	32	19	14	13
Fonte de recursos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

<sup>30</sup> Uma figura representativa do empresariado paulista, foi presidente do BNDES de 1997 a janeiro de 1989.

Recursos ordinários	87	78	68	65	75	86	90	87	89	88	86
recursos vinculados	13	22	32	35	25	14	10	13	11	12	14
FMM	0	0	0	9	10	5	5	6	7	9	12
FINSOCIAL	0	4	13	17	8	2	2	3	1	0	0
Outros	13	18	19	9	7	7	3	4	3	3	2
desembolsos*	4501	5777	6717	5962	5552	5854	6359	5364	3278	2595	2888

\* Em US\$ milhões de 12/1991

Fonte: Sistema BNDES, séries estatísticas

Extraído de: PELLEGRINI, p. 411, 1993

TAVARES (1999) comenta, ironicamente, o real significado do "S" na nova sigla da instituição:

*"O novo "S" agregado ao BNDE significa "Social", apenas porque os novos fundos eram legalmente dos trabalhadores e permitiam ao Banco Nacional de Desenvolvimento sair da armadilha de ter-se convertido apenas em financiador da Siderurgia Nacional, cujo financiamento os Japoneses tinham abandonado na crise de 1964-67." (TAVARES, 1999, p. 465)*

Interessante notar que o BNDE considera como marco inicial de suas funções sociais somente a partir dos repasses do Finsocial<sup>31</sup>, mas a instituição exerceu papel social muito antes do acréscimo do 's'. Um bom exemplo foi a filosofia do Fundo Técnico (Funtec), que visava prover o desenvolvimento tecnológico das empresas, coerentemente com o propósito de inovação e de modernização.

Eram financiados a fundo perdido certos cursos de pós graduação, escassos naquela época no Brasil. Entre os beneficiados estiveram o curso de engenharia química da UFRJ e o de engenharia mecânica da PUC-RJ. Investiu-se na formação de técnicos e engenheiros através de verba para a Escola Técnica Federal do Rio de Janeiro; por outro lado, um convênio da Faculdade de Ciências Econômicas e Administração (FEA) da USP com o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo e com a Universidade de Delft (Holanda) recebeu meios para implantar um curso de extensão em administração de empresas. Em torno de cinco mil



alunos concluíram o curso de mestrado em universidades brasileiras com recursos não reembolsáveis da instituição. Outro grande apoiado da lista do Funtec foi o Centro Técnico Aeroespacial (CTA), subordinado ao Ministério da Aeronáutica, que veio a tornar-se o núcleo original da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer).

---

<sup>31</sup> Para maiores detalhes das fontes de recursos do BNDES ver CURRALEIRO, 1998.

## 2.3 AS PRIMEIRAS PRIVATIZAÇÕES

Após tomar posse, o presidente Figueiredo, endereçando mensagem ao seu gabinete, recomendou a retirada do Estado da economia, devendo ser mantido nos setores em que era estritamente necessário, ou que apresentassem risco à segurança nacional. (PALATNIK e ORENSTEIN, p. 52, 1979) Ainda em 1979, houve a promulgação do decreto n.º 83.740, que instituiu o Programa de Desestatização. Este teve por finalidade o fortalecimento da iniciativa privada ao possibilitar a transferência de empresas estatais para o setor privado. Porém, foi o decreto n.º 84.128, de 29 de outubro de 1979, que marcou o início do controle institucionalizado da expansão das empresas estatais, com a criação da Secretaria Especial de Controle das Estatais (Sest).

A Sest realizou um estudo catalogando 505 entidades como instituições públicas, das quais 268 foram classificadas como empresas estatais e destas, 50 empresas foram classificadas como passíveis de serem desestatizadas. Do conjunto de empresas identificadas pelo senso de 1979 da Sest, 76 eram originalmente privadas e várias delas estavam sendo controladas pelo BNDE<sup>32</sup>. Segundo o relatório do IESP (1993), efetivamente através da Sest ocorreu apenas o controle do crescimento do gasto das estatais.

Em 1º de julho de 1979, a Portaria 06/79 criou a Comissão de Privatização do BNDES. Suas atribuições eram de elaborar as condições básicas de regulação da alienação pelo BNDES de ações do capital de empresas sob seu controle, bem como de coordenar propostas de grupos privados nacionais interessados na aquisição dessas ações. Foram promovidas entre 1979-81 as alienações da Cia. Editora Nacional, Fibras Sintéticas da Bahia e Salgema. (IESP, 1993)

Os debates giravam em torno de duas questões:

- a) a desnacionalização da economia, motivado pelo temor de que somente o empresariado estrangeiro pudesse adquirir empresas estatais nacionais;

---

<sup>32</sup> Muitos foram os casos em que o BNDE acabou por se tornar acionista pela falta de pagamento dos empréstimos concedidos pela instituição.

b) a segurança nacional.<sup>33</sup>

O Decreto n.º 86.215, de 1981, estabeleceu as regras para a transferência, transformação e desativação de empresas controladas pelo Estado. Tal Decreto determinava que a transferência do controle acionário de uma empresa controlada pelo Estado para o setor privado poderia ser efetivada se os adquirentes fossem cidadãos brasileiros residentes no país ou empresas cujo controle fosse nacional.

Esta fase inicial correspondeu ao período de 1981-84, e teve como coordenadora a Comissão Especial de Desestatização (CED), formada pelos ministros da Secretaria do Planejamento, Ministério da Fazenda e Ministério Extraordinário para a Desburocratização. A função principal da CED era transferir as empresas passíveis de desestatização ao setor privado, sendo que a supervisão do processo caberia aos Ministérios da Fazenda, da Desburocratização, e à Secretaria do Planejamento (Seplan). A indicação das empresas a serem privatizadas ou desestatizadas era feita por setores técnicos, e caberia ao Presidente da República aprovar ou não tal indicação. (IESP, 1993)

A CDE identificou 140 empresas para privatização<sup>34</sup> no curto prazo e arrolou 50 delas para venda. Tratava-se de pequenas empresas, sendo que um total de 20 empresas foram efetivamente privatizadas entre 1981 e 1984, uma foi arrendada e oito empresas acabaram absorvidas por outras instituições públicas (IESP, 1993). Com estas transferências, as receitas obtidas totalizaram um montante de US\$ 190 milhões. Tais transferências tinham um modelo de estrutura operacional simplório. O processo consistia em uma prévia pesquisa sobre as empresas interessadas na compra; em seguida, envelopes fechados contendo o lance dado por cada participante eram colocados sobre uma mesa; então, a empresa que desse o maior lance adquiria a firma ofertada.

Nesta primeira experiência do Sistema BNDES, foram reprivatizadas a *holding* Riocell Administração S.A. (atuante no setor de papel e celulose), a Riocell Trade GMBH, a Rio

---

<sup>33</sup> É interessante notar que esses dois pontos desaparecem do debate logo no início dos anos 90 (PINHEIRO, 2000).

Grande Cia de Celulose Sul, a Floresta Riocell, Encine Audiovisual AS, a Sindacta Sistema Educacionais, a livraria José Olympio Editora S.A., a Fiação e Tecelagem Lutfala. Assim, a heterogeneidade da natureza das empresas, seu pequeno porte e o fato de serem, em sua maioria, reprivatizações caracterizaram o tipo de transferências realizadas nos anos de 1981/84. (BNDESPar, 1992)

---

<sup>34</sup> Estas deveriam estar em conformidade com a filosofia do governo, de devolução ao setor privado de empresas naqueles setores em que o Estado não era supostamente necessário e estes não oferecessem riscos à “segurança nacional”.

## 2.4 A EXPERIÊNCIA DA BNDESPAR NA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 80

A base institucional das privatizações na segunda metade dos anos oitenta foi normatizada pelo Decreto nº. 91.991 de 28 de novembro de 1985. No governo Sarney, o BNDES teve seu primeiro espaço dentro do processo de privatização e a sua tarefa era dar apoio ao recém criado Conselho Interministerial de Privatização. Este conselho era composto pelo Ministro do Planejamento (dirigente), Fazenda, Desburocratização, Indústria e Comércio e pelos ministros responsáveis pelas empresas a serem privatizadas, sendo que a estes últimos caberia a direção do processo de privatização. O BNDES ficou responsável pela seleção e cadastramento das firmas de consultorias; estas empresas iriam fazer a avaliação financeira da empresa a ser reprivatizada e deveriam encaminhar as negociações para efetivação da transferência das ações das empresas estatais para o setor privado.

O objetivo desse novo conjunto de normas consistiu em transferir a coordenação do programa de privatização para a Presidência da República. O Executivo indicaria, via decreto, as empresas que seriam privatizadas. Foi editada uma série de decretos normativos para privatizar, sendo que o aspecto mais relevante consistiu na alteração do conceito de privatização. Esta passou a compreender a abertura de capital social, a alienação de participações societárias e as desativações de empresas sob controle do Governo Federal.

A proibição da participação do capital estrangeiro continuou mantida, porém, não foi estabelecida nenhuma restrição para a aquisição posterior dessas empresas. Para agilizar e intensificar o processo, o Decreto 93.606 de 21 de novembro de 1986 estabeleceu que o Conselho de Privatização passaria a conduzi-lo e a supervisioná-lo. A ampliação do programa, consignada no Decreto 95.886 de 29 de março de 1989, criou o Programa Federal de Desestatização e estabeleceu a possibilidade de utilizar a privatização como mecanismo de conversão da dívida externa, com o objetivo explícito de redução da dívida pública.

Iniciou-se timidamente a transferência do controle acionário geralmente através de leilões em bolsa de valores. Se comparada à estrutura operacional anterior, a forma de venda no período pós 1985, definitivamente foi mais complexa. Um dos destaques deste período foi a venda de 5 bilhões de ações preferenciais da Petróleo S.A. (Petrobrás) de propriedade da BNDESPar. Correspondeu a uma receita de US\$ 400 milhões, sendo que esta distribuição

secundária foi feita no mercado de balcão através de instituições financeiras. Representou uma operação pioneira na bolsa de valores brasileira sendo a primeira grande pulverização de ações que ocorreu no mercado brasileiro. (ver: Relatório de Atividades (1986) e BNDES (2002))

No período de 1979-89, 38 empresas foram transferidas para o setor privado, sendo que de junho de 1987 até o final de 1989, a BNDESPar conduziu privatizações em treze empresas. Os recursos mobilizados ascenderam a US\$ 539 milhões; dessas empresas, duas eram ex-controladas pela Siderbrás e onze eram controladas ou com grande participação da BNDESPar.

O BNDES financiava até 70% do valor das vendas dessas empresas ao setor privado, nas seguintes condições: amortização do principal em 10 anos, com um ano de carência e taxas de juros de 12% a.a. acima da correção monetária e exigência de fiador, sendo este de instituição privada de primeira linha e concedendo aval no valor do montante parcelado. (BNDESPar, 1982)

Os mecanismos mais usados pela BNDESPar foram os leilões especiais em bolsa de valores para alienação da totalidade da participação de 27 empresas, a conversão de dívida (utilizadas nas operações das empresas Pisa e Sibra), a distribuição secundária das empresas (utilizada na venda da Aracruz) e o pregão das bolsas de valores.

Para efetivar-se a desestatização, foi criada uma subdivisão interna e, gradativamente, o programa de privatização do Sistema BNDES foi sendo agregado ao federal.

O modelo mais freqüentemente adotado nos processos conduzidos pela BNDESPar foi o da venda de ações em bloco único, principalmente nos casos em que os objetos da alienação não apresentavam um histórico de lucros ou porte econômico que justificassem o desenvolvimento de um processo de pulverização do controle acionário. (BNDESPar, 1982)

Para garantir que o acionista fosse domiciliado no país e estivesse em dia com os impostos, houve habilitação prévia de candidatos. A fixação dos preços mínimos de venda ficou a cargo das empresas de consultorias. A metodologia adotada foi o valor econômico do empreendimento<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Valor econômico do empreendimento: do fluxo projetado para o valor da empresa de consultoria desconta-se uma determinada taxa para obtenção do valor presente do fluxo.

Algumas experiências e preocupações interessantes resultaram dessa fase, como por exemplo, informar melhor o público e interagir mais com a sociedade. O caso da privatização da Caraíba Metais é particularmente elucidativo. A partir de uma demanda da Associação Brasileira de Metais Não Ferrosos - Abranfe<sup>36</sup>, a BNDESPar criou uma classe de ações semelhantes a *golden share*<sup>37</sup> inglesa. Essa classe de ações era dotada de poderes e direitos especiais, sem correlação com o percentual detido em relação ao capital votante ou ao capital total da empresa, como forma de garantir determinados compromissos por parte do novo acionista controlador. Dessa forma, evitou-se um eventual abuso de poder por parte dos novos acionistas controladores, que poderiam se recusar a fornecer o produto a firmas demandantes e dependentes da produção da Caraíba Metais.

Nos casos em que havia existência de acordos de Acionistas ou de disposição estatutárias contendo condições restritivas à venda das ações, foram feitas negociações antes do início do processo de privatização. Imediatamente após o acordo prévio ter sido estabelecido, o acionista que viesse a controlar a empresa no pós privatização seria obrigado a aderir aos acordos já existentes. A BNDESPar teve de enfrentar essa questão de forma mais acentuada na venda das ações que lhe pertenciam nos casos da Aracruz Celulose, da Sibra Eletrosiderúrgica S.A e da Cia. de Celulose da Bahia. (BNDESPAR, 1992)

Não houve preocupação com a possível dominação do mercado por um grupo empresarial após a privatização. Este foi o caso da aquisição da SIBRA pela sua principal concorrente, que a partir daí passou a dominar 85% do mercado de ferro-ligas.

A predominância das vendas em um único bloco e para compradores únicos mostra a importância do objetivo da maximização das receitas das vendas. Este fato estava associado à necessidade de recuperação dos capitais investidos pelo Sistema BNDES. Na tabela 11, podem ser observados os prejuízos apresentados pelo BNDESPar durante o período de 1980-85. Na tabela 12 e no gráfico 1, observa-se a reversão a partir de 1986 dos resultados

---

<sup>36</sup> Entidade que congrega o interesse de pequenos consumidores de cobre do país.

<sup>37</sup> *Golden share*: um tipo de ação que dava poder de veto ao Estado. Este podia interferir nas decisões das empresas e garantia reajuste de preços abaixo da inflação (a justificativa era o estímulo à produtividade). Foi utilizada em algumas privatizações inglesas; na prática, tal dispositivo não surtiu efeito. (MILAGRES, 1993)

apresentados pela subsidiária. Com efeito, nos anos de 1988 e 1989, a subsidiária do BNDES apresentou lucro.

A experiência do banco foi de fundamental importância já que o seu pioneirismo, ocasionado pela necessidade de sanear sua carteira de ações, garantiu-lhe um papel importante no processo de privatização desencadeado no governo Collor de Melo.

Tabela 11:

Resultados do BNDESPar

Em milhões de BTN

Ano	1982	1983	1984	1985
prejuízos do ano	- 88,4	- 137,3	- 222,6	- 61,4

Fonte: BNDESPar, 1982

Tabela 12:

Evolução dos resultados da BNDESPar a partir de 1986

Em bilhões de BTN

Resultados	1986	1987	1988	jan/out 1989
Prejuízos/lucro do ano	-703,1	-104,2	74,4	589,5

Fonte: BNDESPar (1992)





No período 1982-89, a BNDESPar desembolsou US\$ 505,65 milhões com o objetivo de atender às necessidades de caixa para saneamento financeiro das empresas controladas. A subsidiária do BNDES arrecadou, no mesmo período, um montante de US\$ 462,83 milhões com as privatizações. Verifica-se que o resultado líquido apresentou situou-se em torno de US\$ 42 milhões negativos. (Ver: PRADO, 1994 e CURRALEIRO, 1998)

As privatizações surgiram na BNDESPar quando a instituição passou a buscar seus próprios rumos através da elaboração de cenários prospectivos da economia brasileira. Modelo<sup>38</sup> este que teria no setor privado o alavancador dos investimentos e no mercado externo, o grande propulsor da dinâmica de desenvolvimento. O discurso envolvia a inserção e integração competitiva do país no mundo; é importante destacar que já havia claramente no banco a influência do discurso privatizante. (CURRALERO, p. 83, 1998).

Além desse programa de privatização da BNDESPar, o Sistema BNDES, durante a década de 80, apresentou uma inversão na natureza das empresas para as quais eram destinados os recursos da instituição (tabela 13 e gráfico 2). A partir da segunda metade da década de 80, o BNDES destinou às empresas de natureza privada a maior parte de seus recursos; conseqüentemente, observa-se a diminuição explícita de financiamentos para o setor público. Sendo assim, também a atuação do BNDES, a partir de 1986, aproximou-se do setor privado, tanto na ampliação de seus recursos quanto na sua lógica de administração, favorável a maior participação do setor privado em detrimento das estatais.

Tabela 13:

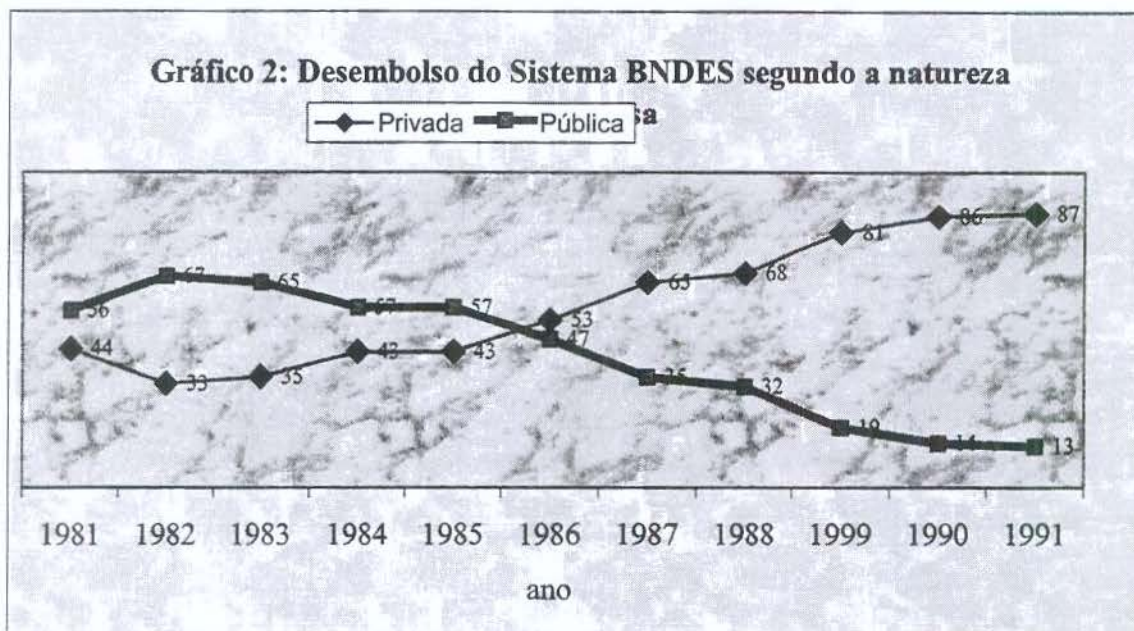
Desembolsos do BNDESPar no período 1982/85

Evolução das Aplicações					Em %	Desembolsos e m US\$ milhões acumulados BNDESPar 82/85	
	1982	1983	1984	1985		1981/1985	%
Em controladas	49	42	59	69		548	52
Em novos investimentos	51	58	41	31		506,2	48
total	100	100	100	100		1 054,2	100

Fonte de dados: BNDESPar, 1982

Obs: Elaboração própria

<sup>38</sup> Planejamento Estratégico de 1988-99, que formulava as principais diretrizes de um novo modelo econômico.



Durante a década de 80, principalmente entre 1988 e 1989, o Sistema BNDES encontrou na reprivatização a solução para se desfazer das ações adquiridas durante a operação 'salvamento de empresas privadas' realizada no decorrer da década de 70, que vinham apresentando sucessivos prejuízos. Esse redirecionamento das políticas do Sistema BNDES no período entre 1983/90 significou o rompimento de alguns dos pilares das premissas que fundamentava a atuação do Banco desde a sua criação.

### III CAPÍTULO 3: A ATUAÇÃO DO BNDES COMO GESTOR DA PRIVATIZAÇÃO DURANTE A DÉCADA DE 90

#### 3.1 INTRODUÇÃO:

O repasse de empresas pertencentes ao Estado para o setor privado não representa uma experiência recente. Um bom exemplo ocorreu na Era Meiji (1868-1912) durante o programa Matsukata (1881-1884), o governo japonês repassou para o setor privado várias empresas constituídas anteriormente pelo Estado. Segundo BRAUDEL (1989), o governo agiu como se distribuísse feudos, pois em muitos casos foram vendidas por valores menores ao investimento inicial efetuado pelo Estado para a montagem dessas fábricas. Essas empresas foram passadas aos grupos familiares que depois constituíram os denominados Zaibatsu – Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo e Yasuda. Outro exemplo foi o primeiro programa de desestatização realizado na Alemanha Ocidental a partir de 1957, cujo objetivo era reduzir a participação do Estado nas grandes empresas. Foi neste período que teve início a redução da participação do Estado na Volkswagen; contudo, somente nos fins dos anos 80, houve a cessão do restante da participação do Estado na empresa (cerca de 20%) para o setor privado. (MELLO, 1992)

A complexidade do sistema de empresas estatais de cada país dependeu de uma série de fatores históricos internos (instituições, políticas econômicas, condicionantes da industrialização, etc.) e condicionantes externos (inserção na economia internacional, grau de exposição a choques externos, entre outros). As desestatizações também se inseriram nestes contextos específicos, mantendo correlação com os processos históricos das empresas estatais e apresentando uma diversidade de casos. As experiências de privatização, geralmente, apareceram como um item das reformas do Estado e foram norteadas pelo retorno das idéias liberais<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Esta discussão ao longo dos anos 90 foi marcada pelas experiências do Leste Asiático contrastadas com experiências da América Latina e outras regiões. O “consenso” teve sua gestação no Banco Mundial, sendo verificado no trabalho do BIRD (1993) intitulado *The East Miracle: Economic Growth and Public Policy*, que teve por finalidade indicar a receita das *High Performance Asian Economies* e no *World Development Report* (1997) intitulado de “*The state in a Changing World*”, tratou-se especificamente do papel do Estado no contexto

O governo da primeira ministra britânica Margareth Thatcher, marcou o início do processo que vem alijando o velho Estado de cunho Keynesiano. Dentro dessas novas premissas ideológicas, a privatização apresentou-se como a real solução mais fácil e imediata para a crise fiscal do Estado. Para justificá-la, foram apresentadas inúmeras razões: defesa da concorrência, melhor administração do setor privado, a incapacidade de investimento do Estado frente à crise fiscal, idéias utópicas como o capitalismo popular<sup>40</sup>, entre outras.

É importante notar que as estatais inglesas necessitavam de subsídios, porém estavam sujeitas não só a restrições aos investimentos como também estavam impossibilitadas de captar recursos no mercado. Este quadro resultou em uma crescente dependência dos repasses públicos. As já precárias contas públicas sofreram duro golpe com a vertiginosa subida da taxa de juros internacionais. Nas economias centrais, o déficit público passou a ser o alvo das críticas conservadoras. Na Inglaterra, por exemplo, optou-se por controlar os gastos e a expansão do setor público, em outros países como a Itália, a Espanha e na maioria dos países da América Latina o Estado atuou de forma anticíclica. (Ver: Prado, 1998; CANO, 1999)

A privatização inglesa costuma ser dividida em três períodos: o primeiro ocorreu de 1979-1983, quando ocorreu a privatização de pequenas empresas, em sua maioria de setores não tipicamente estatais; o segundo foi entre 1984-1987, quando empresas produtoras de bens públicos de grande porte operavam em regime de monopólios naturais; e o terceiro aconteceu de 1987 a 1991, e o governo continuou a alienar empresas estatais prestadoras de serviços públicos.

---

atual. Para STIGLITZ (1998), intelectual do sistema mas crítico, o Consenso de Washigton teria apontado corretamente a necessidade de liberalização dos mercados e da estabilidade macroeconômica, porém teria negligenciado a necessidade de intervenção estatal na regulação financeira, na garantia de condições de competição nas atividades recém privatizadas e nas falhas de mercado relacionadas à difusão e ao acesso à informação.

<sup>40</sup> Capitalismo popular: participação do maior número possível de pessoas no controle acionário da empresa, ou seja, popularização do capital acionário das empresas privatizadas, de forma que todos os cidadãos pudessem adquirir ações de uma empresa através de bolsa de valores.



No primeiro período (1979-1983), as empresas privatizadas operavam em ambiente competitivo e tinham importância menor dentro do setor público<sup>41</sup>. A alienação de grandes empresas estatais, que envolveu os setores de água e energia elétrica, ocorreu no terceiro período (1987-1991).

Em 1979, iniciou-se o intenso programa inglês de privatizações. Estavam na mão do Estado importantes setores como energia, telecomunicações, indústria naval, siderurgia, transporte. As estatais inglesas eram responsáveis por cerca de 11,5% do PIB da Inglaterra, quando Thatcher assumiu o poder. Em 1987, no início do terceiro mandato Thatcher, a participação destas empresas já caíra para 7,5% do PIB Britânico. Em 1991, decorridos doze anos depois de iniciado o processo de privatização, apenas o transporte ferroviário, carvão e correio permanenciam estatais.

É interessante observar que os períodos de intensificação da privatização na Inglaterra coincidem com as eleições no país. A alienação das empresas que oneravam os cofres públicos foi promessa de campanha do primeiro governo Thatcher. O fato é que foram cumpridas as promessas da campanha conservadora para manter-se mais um mandato no poder, sendo que o processo de alienação dos setores de infra-estrutura foi particularmente intensificado entre o final do segundo período e o início da terceira gestão consecutiva do governo conservador.

O maior beneficiado na venda das empresas foi o Tesouro inglês, que comandou o processo de privatização, este arranjo institucional explica a precocidade e a intensidade da alienação das estatais inglesa. MILAGRES (1993) e PRADO (1994) ressaltam que os objetivos fiscais tiveram primazia em relação aos demais.

---

<sup>41</sup> Como exemplos podem ser citados a *Cable e Wireless* (telecom que operava fora da Inglaterra), *Amersham Internacional* (produtora de isótopos), *British Rail* (hotéis e transportadoras) e *National Freight* (transporte rodoviário relacionado com ferrovias). Alguns exemplos de empresas produtoras de bens públicos de grande porte do segundo período, compreendido entre 1984-1987, são *British Telecom* e *British Gas*. Foram vendidas a *Enterprise Oil*, *Jaguar*, *Trustee Savings Bank*, *British Airways* e *Rolls Royce*.

Na Espanha<sup>42</sup>, durante a década de oitenta, o governo decidiu devolver à iniciativa privada as empresas estatizadas e outras que apresentavam maiores possibilidades de êxito, com exceção das empresas que representavam interesse estratégico para a política industrial. O governo desejava modernizá-las utilizando-se da privatização para promover novos investimentos e atrair tecnologia de ponta<sup>43</sup>.

Em 1986, o presidente Mitterrand indicou Jaques Chirac para chefe de governo francês<sup>44</sup>, que em seguida acabou tornando-se o primeiro ministro. A principal proposição de Chirac consistia em devolver não só as empresas nacionalizadas em 1982, mas também todas as empresas que foram estatizadas desde 1945. Mitterrand, porém, acabou se opondo a certas ações do governo Chirac em respeito às desestatizações, esse clima político provocou um enriquecimento do debate e promoveu a participação ativa do legislativo e executivo.

Na Alemanha<sup>45</sup> em 1982, o governo era composto por democratas cristãos – CDU, União Social Cristã – CSU e o Partido Liberal – FDP. Esta coalizão elaborou políticas de

---

<sup>42</sup> As indústrias espanholas salvo exceções, apresentavam-se obsoletas e com custos operacionais maiores que os de suas concorrentes de outros países já no início da década de 70.

<sup>43</sup> Segundo MILAGRES (1993), as modernizações espanholas tinham como objetivos combater a inflação e os desajustes do Balanço de Pagamentos, promover um crescimento equilibrado, incentivar a modernização e aumentar a competitividade no setor produtivo nacional. O objetivo das modernizações tinha em conta o projeto de integração econômica européia, foi neste contexto que ocorreu o programa de privatização espanhol, independentemente da questão do tamanho do setor público e de razões ideológicas. Para cada empresa era iniciada uma nova discussão no parlamento a respeito da viabilidade da venda. Como o Partido Socialista Operário Espanhol era maioria, não houve dificuldades. (MILAGRES, p. 75, 1993) Essa característica apenas impediu que o processo de privatização fosse mais rápido. Os limites impostos pela especificidade política eram bem claros: não havia restrições à participação estrangeira; pelo contrário, ela era até desejada – desde que contribuísse com investimentos e fornecesse tecnologia de ponta; já a modernização das empresas deveria necessariamente propiciar a criação de novos empregos, favorecer a competitividade externa e dinamizar a economia. Outro aspecto interessante foi a preocupação da manutenção da empresa no mercado. Para isso, era feita uma análise da empresa compradora de modo a verificar se ela oferecia condições financeiras, econômicas e tecnológicas. Também no caso espanhol houve privatizações com o objetivo de obter recursos para as questões orçamentárias embora, esse fato não tenha representado a característica principal do processo.

<sup>44</sup> Enquanto que na França o Estado passou a controlar um total de 5 grupos através da Lei de Estatização de fevereiro de 1982. Os grupos foram os seguintes: *Compagnie Générale d'Electricité* (CGE), responsável por setores de construção elétrica, mecânica pesada, construção naval, telecomunicações e eletrônica; *Thomson-Brandt*, que atuava em eletrônica e telecomunicações; *Pechiney-Ugine-Kuhlmann – PUK*, responsável pelo fornecimento de alumínio, cobre, farmácia, química de base e fina; *Saint-Gobain*, que atuava em material de construção e isolamento térmico, vidro, fundição, papel, eletrônica e informática; e *Rhône-Poulenc*, que atuava em química, têxtil, agroindústria e adubos. No setor de siderurgia, o Estado converteu-se de credor a acionista, detendo 95% do capital da *Usinor* e *Sacilor* em 1981. (MARTHIEU, 1993)

<sup>45</sup> A indústria alemã, de modo geral, era constituída por empresas mistas (parcialmente estatais e parcialmente privadas). A administração das estatais federais de setores tradicionais (como por exemplo a eletricidade) era dividida com os Estados da federação, sendo que este mecanismo limitava as manobras do governo central. (MARTHIEU, 1993) O processo de privatização foi dividido em duas fases: a primeira ocorreu de 1980-86, que

desengajamento do Estado produtor da economia. O programa de ação deste governo consistia na limitação do papel do Estado na economia sendo que o processo de privatização alemão fez parte dessa política.

Nos países da América Latina, as experiências recentes demonstram que as privatizações tornaram-se instrumentos para alavancar mudanças patrimoniais e estiveram nitidamente ligadas aos planos de estabilização da inflação (ver: tabelas 11, 12 e 13) A periodização das reformas e dos ajustes não foi igual para todos os países.

O Chile<sup>46</sup> se antecipa e a fez entre 1973 e 1979, demonstrando seu fracasso entre 1981-83. Reformas parciais, como a financeira, e a renegociação das dívidas, já se iniciam, em vários países, antes de 1990, mas foi a partir de 1989-90 que a maioria dos países latino-americanos desencadeia seus processos de reforma e ajuste. (CANO, p. 300, 1999)

A estabilidade econômica foi financiada através do acúmulo de reservas via mercado financeiro e neste cenário, as privatizações passaram a desempenhar papel estratégico na macroeconomia<sup>47</sup>. Grosso modo, países altamente endividados como Argentina, México e

---

envolveu privatizações parciais em que o Estado mantinha poder de veto; na segunda, de 1987 a 1989, quando aconteceu a venda das participações restantes do Estado no grupo *VEBA* (25.6%), Volkswagen (20%) e *VLAG* (60%). Em relação à primeira fase (1980-1986), o caso da *VEBA* (eletricidade e mineração) foi exemplar. Cerca de 17,3% do capital do grupo foi vendido em 1983, mas o Estado conservou minoria de ações que davam direito a bloqueio. (MARTHIEU, 1993) Em seguida, nesse mesmo período, foram vendidas as empresas em que o Estado mantinha capital majoritário. Entre elas *Lufthansa* (transporte aéreo), *VLAG AG* (alumínio). Num segundo momento dessa fase, foram privatizadas empresas de capital exclusivamente do Estado, tais como *IVG* (construção), *DLG* autopistas, entre outras. Para MARTHEU (1993), este calendário demonstrou a cautela alemã no processo de privatização.

<sup>46</sup> Assim como nos demais países da América Latina, o Estado chileno ocupava setores estratégicos como petróleo, aço, energia elétrica. Durante o governo de Allende (1970-1973), cerca de quinhentas empresas foram transferidas para o Estado. No final de 1973, a inflação chilena atingiu 1000% ao ano e os prejuízos das estatais chegaram a US\$500 milhões. (PINERA & GLADE, p. 20, 1991) Com a queda do governo Allende, os militares promoveram diminuição da presença do Estado na economia. A estratégia ortodoxa de liberalização resultou em retrocesso industrial e concentração de renda. (BRAGA, CINTRA, & DAIN, 1995) Com o objetivo de fortalecer a economia de mercado, a privatização foi inserida na política e entre 1974-1992, o governo chileno privatizou em torno de 500 empresas. As características principais do processo são: foram: devolução das empresas estatizadas durante o governo Allende e algumas privatizações em setores industriais no período de 1974-1981; privatização de bancos comerciais entre 1982 e 1984; e privatização de serviços<sup>46[7]</sup> e setores de infra-estrutura entre 1985 e 1989. Efetivamente, foi mais um caso em que os objetivos fiscais foram priorizados. Não houve restrição ao capital externo.

<sup>47</sup> A inserção da América Latina e do Brasil nesta nova ordem teve como padrão de financiamento as “migalhas” do fluxo de capitais centro-periferia, pois o grande fluxo de investimentos encontra-se na Triade EUA-Japão-Alemanha e em alguns dos principais países da OCDE. (Ver: CHESNAIS, 1996; FIORI, 1998)



Brasil dedicaram-se a promover o ajuste fiscal, liberalizar o comércio, privatizar e desregulamentar.

A privatização foi a principal fonte de atração de investimentos diretos externos, por isso a sua importância macroeconômica foi vertiginosamente crescente e na maioria dos casos acelerada em virtude de menores empecilhos para conseguir maiores preços. Como pode ser observado na tabela 11, com exceção do caso brasileiro e em menor grau do argentino, a maior parte das empresas estatais foram privatizadas entre 1980-1992. Na tabela 12, é possível observar que a concentração da arrecadação de recursos tanto na Argentina<sup>48</sup> quanto no México<sup>49</sup> ocorreu na primeira metade da década de 90. No Brasil a maior concentração aconteceu na segunda metade da década de 90.

---

<sup>48</sup> No caso argentino, o início do governo Menem (1989), foram implementadas reformas liberais e a privatização era apenas uma estratégia dentro dessa política, porém tornou-se a maior e a mais rápida das reformas. A referida estratégia acabou tornando-se apenas arranjos patrimoniais que gerassem ou maximizassem a arrecadação de recursos aos cofres públicos argentinos. Nas tabelas 11 e 12 observa-se que a concentração das privatizações na primeira metade da década de 90, até 1992 foram arrecadados US\$ 11,15 bilhões com as privatizações concluídas, sendo que a Entel (telecomunicações) era responsável por 65% desse valor. Mais de 90% dos montantes recebidos pelo governo argentino no período 1990-98 concentraram-se nos primeiros quatro anos desse intervalo. (HEYMANN, p. 54, 2000) Não houve restrição ao capital estrangeiro e os leilões foram feitos através de bolsa de valores. O Ministério da Economia corresponde hoje a um regulador multissetorial. Na energia elétrica as principais entidades são a Entidade Nacional de Regulação da Eletricidade – ENRE, e a *Companhia Administradora del Mercado Mayrista Eléctrico* (CAMMESA), sendo que nas províncias, a distribuição é regulada pelos governos provinciais. O ENRE é um órgão específico do setor elétrico, autônomo e vinculado à secretaria de Energia e Minas do Ministério da Economia. (VILLELA & MACIEL, 1999) Nas telecomunicações as duas principais entidades regulatórias são a *Comisión Nacional de Telecomunicaciones* – CNT, e o Ministério da Economia. Nas ferrovias a regulação fica a cargo da *Comisión Nacional de Transporte Ferroviário* – CNTF, e a *Unidade de Coordinación, Progeama de Estructuración Ferroviaria* – UCPRF.

<sup>49</sup> Nas tabelas 11 e 12, pode-se observar a dimensão do programa de desestatização mexicano, foram privatizadas 1001 empresas entre 1980-92. Entre 1983 e 1992, a receita proveniente das privatizações totalizou US\$ 20,23 bilhões, dos quais 22 bilhões resultaram das vendas ocorridas entre 1990-92, sendo que esta concentração de receitas nesses dois anos deveu-se à privatização dos bancos comerciais. Em 1988, o presidente do México nomeou um “czar das desregulamentações”. Fato curioso foi que as decisões do “czar” só poderiam ser revogadas pelos mais altos níveis do governo que atuava como intermediador de conflitos. De acordo com o Relatório do BANCO MUNDIAL (1997), nos primeiros quatro anos, muitos atribuíram o avanço considerável das reformas no México ao “czar”, comenta: “As empresas privadas passaram a contar com um defensor efetivo e sensível no nível mais alto do governo”. (BANCO MUNDIAL, p. 66, 1997) A maioria das estatais foi privatizada durante o governo Salinas e não houve restrição ao capital estrangeiro, sendo que os leilões foram feitos através de bolsa de valores. No setor de infra-estrutura, o México privatizou apenas as telecomunicações e a regulação das telecomunicações fica a cargo da Secretaria de Telecomunicações e Transportes – SCT.

Tabela 14: Privatização de empresas estatais nos países selecionados da América Latina, 1980-1992

País	Número de firmas privatizadas	Percentagem do total de empresas estatais
Argentina	45	15
Brasil	42	6
Chile	501	96
México	1001	87
Venezuela	77	62

Extraído de: EDWARDS, p. 186, 1997.

Tabela 15: receitas de privatização no período 1988/97

País	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total	% do PIB
Argentina	-	-	2139	1627	4204	3401	1059	941	448	085	4904	10,4
Brasil	-	-	-	1662	2495	2445	1470	610	3378	143	0204	5
Chile	526	259	42	12	8	9	413	99	339		617	5,3
Colombia	-	50	117	101	22	3	473	83	542	6299	019	7,5
México	-	3580	3580		5768	1802	554	165			3474	8,9

Fonte: Cepal

Extraído de: CARNEIRO & ROCHA, p. 59, 2000.

Na tabela 16, são apresentadas as estatais vendidas que alcançaram valores superiores a US\$ 100 milhões entre 1988-91. Nesta lista figuram importantes empresas do setor de mineração e siderurgia, como a USIMINAS e a Mexicana de Cobre, porém o setor de prestação de serviços públicos já era destaque na privatização da Argentina, Chile e México. Dos US\$ 61,6 bilhões apurados pelos países latino-americanos em desenvolvimento com a privatização de empresas públicas entre 1988 e 1992, cerca de um terço (US\$ 21 bilhões) proveio da privatização de serviços de infra-estrutura. Conseqüentemente observou-se a importância da infra-estrutura no mercado financeiro, por exemplo, as duas companhias telefônicas argentinas representam quase 40% da captação do mercado em Buenos Aires, sendo que no México a Telmex domina com 20%. (dados do BANCO MUNDIAL, p. 144, 1994)

Tabela 16:

Transações de privatizações acima de US\$ 100 milhões, em países selecionados da América Latina (1988-1991)

Países e empresas	Data	Valor da transação
<i>Argentina</i>		
Aerolíneas Argentinas	1990	260
Entel	1990	1244
<i>Brasil</i>		
Aracruz	1988	130
Usiminas	1991	1430
<i>Chile</i>		
Compañía de teléfonos	1988	170
<i>Colombia</i>		
Papelcol	1990	100
<i>México</i>		
Aerovías de México	1988	339
Banamex	1991	2300
Bancomer	1991	2550
Banpaís	1991	182
Cananeas	1990	475
Banca Cremi	1991	248
Mexicana de Aviación	1989	140
Mexicana de Cobre	1988	1360
Multibanco Mercantil	1991	204
Nikko Hotel	1988	110
Sicartsa 1	1991	170
Sidermex		
North	1991	145
Telmex	1990	1760
Tereftalos Mexicanos	1988	106

Extraído de: EDWARDS, p. 172, 1997.

Tal fato remete a uma importante questão a cerca da regulação econômica<sup>50</sup>, que numa perspectiva mais ampla envolve leis, instituições legislativas e executivas que antecedem e limitam a regulação detalhada que deverá ser praticada. Esta regulação detalhada refere-se à tarifa, ao ingresso de novas firmas, à interconexão, etc. (VILLELA & MACIEL, p. 105, 1999)

Nos casos de privatização de infra-estrutura, em países nos quais praticamente não existia a cultura de regulação, torna-se necessária a constituição de um aparato normativo e hierárquico bem definido não só para a construção das regras, como também para a criação de instituições responsáveis pela efetivação do cumprimento das mesmas. Além disso, é de importância fundamental definir as futuras hierarquias a serem estabelecidas tanto entre os três poderes (judiciário, legislativo e executivo), quanto entre as funções que cabem a cada agente específico da regulação ou a órgãos e sua relação com instituições governamentais que de alguma forma poderiam estar interligados a eles (como por exemplo, Ministérios da Fazenda ou Transporte e Energia, Órgão de Defesa dos Consumidores). A finalidade seria de determinar os limites e poderes desses órgãos. A segunda fase refere-se à constituição do próprio órgão regulador, que deve ser integrado por pessoal qualificado tanto para realizar estudos técnicos necessários para estabelecer as normas adequadas a cada setor quanto para fiscalização e resolução de novas questões que fossem surgindo. Dentro dos limites permitidos, eles estariam aptos para elaborar regras antes da abertura do processo de privatização, estabelecendo a priori as normas que deveriam arbitrar o futuro cenário no momento pós-privatização<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> A regulação não é uma questão recente na economia. Entre 1871 e 1874, nos Estados Unidos, foram estabelecidas comissões que tinham como função fixar tarifas máximas e proibir fusões de ferrovias concorrentes. Esta precocidade norte-americana, aliada às características do capitalismo deste país, promoveu intensos debates e teorias a respeito da regulação. Outra peculiaridade dos Estados Unidos foi a intensa participação do judiciário nestas questões. Contudo, foi a partir das privatizações do setor de serviços iniciadas na Inglaterra que se acentuou a preocupação diante do desencadeamento dos processos de privatizações de infra-estrutura desenvolvendo-se a questão tanto do ponto de vista teórico como busca de soluções práticas.

<sup>51</sup> As questões referentes à regulação aparecem nos serviços de infra-estrutura por apresentarem as seguintes características: suas tecnologias são normalmente consideradas específicas, isto é, seus investimentos não são recuperáveis (*sunk investments*); tem características de monopólio natural, com economias de escala e de escopo na prestação de serviços básicos; economias de escala no planejamento e gerenciamento da rede; e externalidade da rede; seus produtos são consumidos em grande escala, normalmente por consumidores e com demanda bastante rígida. (VILLELA & MACIEL, p. 8, 1999)

O foco da discussão, quase sempre, foi à tarifa provinda do abuso do monopólio e da formação de cartéis visando à proteção ao consumidor. Nesse sentido, recomendou-se o estabelecimento de agências governamentais independentes. Outra preocupação constante foi o risco de captura da agência pelos grupos políticos de pressão ou pelas empresas reguladas<sup>52</sup>.

A assimetria de informação e a questão dos *sunk investments* geralmente foram tratadas em campos teóricos com as soluções práticas sendo posteriormente estabelecidas. Como exemplo, pode-se citar o caso da privatização das telecomunicações na Inglaterra. Nessa privatização, surgiram problemas imprevistos e de difícil solução, o que contribuiu para a piora da qualidade dos serviços após a privatização da BT<sup>53</sup>.

Entre os países que passaram recentemente pela experiência de privatização em infraestrutura na América Latina destacam-se o Chile, a Argentina, o México e o Brasil.

CYSNE chama atenção para um aspecto básico:

“(...) em alguns episódios de privatização, a preocupação com a estabilização e, conseqüentemente, com a consecução de mecanismos não inflacionários de financiamento do déficit público, têm implicado um excesso de concentração sobre as receitas de venda em detrimento da defesa da concorrência e da regulação. Este fato perverso acaba por minorar sensivelmente os benefícios da privatização para o consumidor, na medida em que um monopólio estatal é trocado por outro privado, e em geral incipientemente regulado.” (CYSNE, p. 7, 1998).

Em alguns casos, houve concentração de receitas oriundas da privatização em poucos anos, apesar da data de início e da quase estagnação apresentarem um intervalo de

---

<sup>52</sup> Estados Unidos a *Interstate Commerce Commission* – ICC, acabou sendo uma administradora de cartéis até sua extinção em 1995. (VILLELA & MACIEL, 1999)

<sup>53</sup> Diferentemente dos Estados Unidos, onde há forte intervenção do judiciário e fortes penalidades ao monopólio ou práticas ilícitas, na Inglaterra não há grande interação com o judiciário. Nesse caso, os reguladores devem combater as práticas ilícitas, porém não podem estabelecer duras penalidades. “Inicialmente, a qualidade dos serviços não foi explicitamente regulada, e houve forte reação à sua má qualidade, principalmente em 1987, quando ocorreram uma greve e fortes tempestades. A BT havia decidido cessar a publicação de indicadores de qualidade após a privatização, e isso contribuiu para piorar a situação. Assim, o Ofel foi obrigado a intervir. O DGT concluiu que a BT devia recomençar a publicar suas estatísticas de qualidade a cada seis meses, e deveria ainda ser penalizada financeiramente.” (VILLELA & MACIEL, p. 60, 1999)

aproximadamente 10 anos. Por exemplo, a Argentina destacou-se na velocidade, pois concentrou o processo em apenas cinco anos (na primeira metade dos anos 90). A explicação para tal fenômeno reside na contenção do aumento da dívida pública e na neutralização do déficit. Devido à rapidez do processo de desestatização e às circunstâncias em que estava inserido, pouco ou nenhum planejamento prévio foi feito. Isto logicamente refletiu sobre a regulação, gerando defasagem entre regulação e privatização em muitos setores da infraestrutura. A constituição da agência reguladora simultaneamente ao processo também foi afetada, prejudicando tanto a credibilidade quanto à legitimidade de sua atuação. Não havia como concretizar estudos técnicos com regras adequadas à realidade de cada setor.

No Chile, o setor de energia elétrica possui duas agências descentralizadas: Comissão Nacional de Energia (CNE) e a Superintendência de Eletricidade e Combustível. Essas agências repartem a responsabilidade de regulação das tarifas e estão estruturalmente ligadas ao governo através do Ministério da Economia, sendo dependentes dos recursos destes. Com relação às tarifas nas telecomunicações, a Subsecretaria de Telecomunicações (SUBTEL) teve seu papel usurpado. A fixação delas ficou a cargo do Ministério dos Transportes e Telecomunicações.

Na Argentina, o Ministério da Economia regula as tarifas das telecomunicações e a agência reguladora (CNT) trata dos demais aspectos da regulação, sendo que nos transportes ocorreu o mesmo.

No México a Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT) – entidade regulatória – teve dificuldade para fiscalizar as tarifas da Telmex e as mudanças anuais de tarifas foram resolvidas mais por negociação do que pelas regras estabelecidas no Regulamento de Telecomunicações. (VILLELA & MACIEL, p. 101, 1999).

Essa divisão regulatória no Chile e na Argentina tende a enfraquecer a eficiência da regulação, afinal a capacidade institucional não se refere somente a eficientes instrumentos normativos. Este é o primeiro passo e o segundo constitui-se na difícil tarefa de manejá-los. (VILLELA & MACIEL, 1999)

Uma vez que os organismos multilaterais, o FMI, o Banco Mundial passaram a se pautar por este modelo e a impô-lo como condicionante para a obtenção de financiamentos,

esta concepção tendeu a se disseminar pela periferia. Os capitais internacionais utilizavam a implantação ou andamento das reformas como base para intensificar os fluxos.

No Brasil a maior concentração aconteceu na segunda metade da década de 90 (Plano Real). É justamente neste período que o volume de investimentos diretos externos (IDE) supera o volume de entrada de capitais de curto prazo. A maior parte desses investimentos foi direcionada para o setor de serviços e, em grande medida, utilizado nas privatizações. Esse novo perfil do investimento direto externo nos últimos anos contrasta com aquele observado nos períodos anteriores da história brasileira, nos quais o IDE concentrava-se na indústria e era, em sua maior parte, responsável por investimentos novos e não pela compra de ativos já existentes.

Na década de 90, as transformações ocorridas na condução da política econômica do país seguem a tendência observada internacionalmente de liberalização comercial e financeira, por meio de um conjunto de mudanças institucionais e comerciais. A abertura comercial empreendida durante a década, eliminou uma ampla gama de barreiras não tarifárias às importações e reduziu as tarifas de uma média superior a 32% , no início de 1990, para aproximadamente 13% em 1993 (CARNEIRO, 2002). Este fato ampliou o coeficiente de importação da economia em praticamente todos os setores e contribuiu para a reconfiguração da indústria nacional na década de 90.

Requisitos de ‘modernidade’ e competitividade eram usados pelos formuladores da política econômica como justificativas para a adoção de uma postura mais liberal. A abertura da economia estimularia o aumento da eficiência das firmas nacionais, devido à necessidade de sobrevivência em um mercado mais competitivo. Esperava-se, assim, que a abertura promovesse ganhos de competitividade que seriam refletidos no desempenho comercial do Brasil. Entretanto, os números viriam a indicar, em nossa opinião, um modesto crescimento das exportações brasileiras, quando confrontadas com a necessidade de crescimento do país e com o grande volume de importações realizado a partir da abertura<sup>54</sup>.

Assim como a abertura comercial, o aumento do investimento direto externo no país era visto como um elemento favorável para a inserção externa e para o crescimento da

---

<sup>54</sup> Para maiores detalhes a respeito da abertura comercial e seus impactos sobre a economia brasileira ver: CARNEIRO, 2002; COUTINHO, 1996; FIORI, 1997; GIAMBIAGI, 2000.



economia. Por um lado, os investimentos diretos possibilitariam uma fonte de financiamento de longo prazo para os desequilíbrios no balanço de pagamentos e, por outro, contribuiriam para o desempenho exportador do país, em virtude da sua maior competitividade e do seu acesso privilegiado a tecnologia e a canais de comercialização.

## 3.2 PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRAS NO INICIO DA DÉCADA DE 90

### 3.2.1 Início da década de 90

No último ano do governo Sarney (1989) a inflação foi de 1783,9% e em março de 1990, o mês da posse do novo governo a inflação mensal chegou à 84,3%. Com apenas 24 horas de governo a equipe econômica anuncia o Plano Brasil Novo, um plano antiinflacionário, radical e heterodoxo. Na agenda do governo Collor estavam a abertura comercial e financeira, o combate ao déficit fiscal e privatização. Formou-se gradualmente um elo entre a privatização e a política macroeconômica, o Executivo defendeu as privatizações para promover a redução da dívida pública e consolidar o plano de estabilização promulgado na mesma ocasião.

Neste período o BNDES ganhou dois importantes papéis dentro das políticas do governo Collor: Passou a ser o responsável por programas de qualidade e competitividade como o Programa de Competitividade Industrial (PCI) e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), assim como pelo programa de privatização brasileiro em agosto de 1990.

Em termos operacionais, em 1991, o Banco adotou critérios de capacidade de pagamento para conceder empréstimos, esse impacto pode ser notado na queda dos recursos vinculados e dos desembolsos para a agricultura, que normalmente representava riscos maiores<sup>55</sup> (CURRALEIRO, 1998). Importante salientar que esses programas eram isolados e não tinham a ambição de serem responsáveis pelo desenvolvimento econômico do país.

Verificaram-se lógicas diferentes entre o processo de alienação das estatais no período anterior e aquele que veio a se realizar na década de 90, pois o caráter da desestatização foi alterado. Apesar do modelo do limiar da década de 90 ser novo, a experiência de privatização ocorrida nos anos oitenta no BNDESPar foi a sustentação para a implantação de tal projeto de alienação das estatais, afinal toda a arquitetura do processo e Know-how de soluções e de

---

<sup>55</sup> O Plano Estratégico de 1991/94 previa a expansão da capacidade produtiva e a melhoria da qualidade dos produtos. As idéias de inserção competitiva, apoio a projetos de capacitação e modernização tecnológica, já integravam a pauta do Plano Estratégico de 1988/90 e foram arquitetadas pelo BNDES.

problemas jurídicos, saneamento das empresas contou com a capacidade técnica do BNDES. De forma que a utilização da instituição como braço do PND foi providencial.

### 3.2.2 Estrutura institucional do Programa Nacional de Desestatização no início dos anos 90

O PND teve início com a medida provisória 155 sancionada pelo Congresso Nacional na Lei 8031 de 12 de abril de 1990. Conforme o discurso governamental o objetivo do PND era de promover a reordenação do Estado na economia ao transferir para a iniciativa privada as atividades onde não havia necessidade de intervenção do setor público, permitindo que os esforços da administração pública concentrassem em áreas onde sua presença era necessária. Como objetivos secundários, eram enfatizados: busca da redução da dívida pública federal (interna e externa), acreditava que através das privatizações os investimentos nas atividades econômicas das empresas transferidas fossem retomados pela iniciativa privada, contribuição para fortalecimento do mercado de capitais e contribuição para ampliar, modernizar e tornar mais competitivo o parque industrial do país.

A legislação do PND em grande parte foi baseada na privatização dos anos 80. A inclusão da empresa no PND dava-se por decreto presidencial, com base em proposição encaminhada pela Comissão Diretora<sup>56</sup> do PND. No Brasil optou-se por uma legislação geral que abarcasse todos os processos de alienações das empresas estatais, semelhante a legislação da Argentina<sup>57</sup> e diferente do modelo espanhol<sup>58</sup> e francês<sup>59</sup>.

A base institucional envolveu dois agentes principais:

a) Comissão Diretora<sup>60</sup>: órgão de deliberação colegiada, composto de oito a doze membros efetivos e igual número de suplentes, nomeados pelo presidente da República.

---

<sup>56</sup> Semelhante ao caso francês, em que foi criada uma Comissão de Privatização formada por sete membros, dos quais um presidente era nomeado por decreto para o mandato por um período de cinco anos. A comissão fixaria o valor da empresa a ser privatizada e emitiria um parecer relativo às modalidades de colocação no mercado.

<sup>57</sup> Em agosto de 1989, o Legislativo argentino aprovou a Lei de Emergência. Através dessa Lei, o executivo passou a ter autoridade para alienar várias empresas estatais. Outras Leis surgiram com o objetivo de tornar mais rápida a privatização e incluir todas as empresas do Estado. Os empecilhos legais para a privatização dos monopólios foram facilmente removidos.

<sup>58</sup> Não foi estabelecida uma lei para a privatização em si. Ao invés disso, para cada empresa era iniciada uma nova discussão no parlamento a respeito da viabilidade da venda.

<sup>59</sup> Não houve regra rígida pré-fixada e cada caso foi tratado separadamente.

<sup>60</sup> Era de competência da Comissão Diretora do PND: propor ao presidente da República a inclusão de empresas no PND; coordenar, supervisionar e fiscalizar a execução do PND; aprovar: - ajustes de natureza operacional, contábil ou jurídica, bem como o saneamento financeiro das empresas; - as condições gerais de venda das empresas incluídas no PND, inclusive o preço mínimo de alienação; - a forma de pagamento da alienação; - a

- b) BNDES: instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização (FND)<sup>61</sup>, responsável por supervisionar o trabalho dos consultores e auditores privados e de efetivar o processo de desestatização.

As primeiras privatizações foram efetivadas enquanto Eduardo Modiano era Presidente do BNDES e da Comissão Diretora entre (1990/1992). Modiano possuía uma lista de empresas para serem privatizadas e as distribuiu entre os diretores do BNDES, sendo que cada um era responsável pela privatização de duas ou três empresas, nesta primeira etapa do PND toda a cúpula do Banco esta envolvida com as privatizações<sup>62</sup>.

O Banco não seguiu nenhuma política desenvolvimento setorial adotando o discurso de livre mercado, agiu ajudando apenas empresas e projetos com possibilidade de retorno, se afastando, neste período, do seu papel histórico de agente de articulador de políticas de desenvolvimento.

As palavras do superintendente do BNDES Julio MOURÃO (1994), corroboram a afirmativa acima:

“Não havia uma linha clara de ação: as decisões de enquadramento dos pedidos de financiamento eram tomadas caso a caso numa Comissão de Prioridades, sem nenhum plano, documento ou parâmetros que norteassem suas decisões, a não ser a experiência de seus membros, executivos e técnicos altamente preparados em questões setoriais.” (MOURÃO, p. 6, 1994)

---

destinação dos recursos provenientes das alienações; apreciar as prestações de contas da instituição gestora do FND; assegurar rigorosa transparência dos processos de alienação e f) publicar relatório anual detalhado de suas atividades e resultados. (Ver: Lei 8031, BNDES, Relatório de Atividades (1992), LEGISLAÇÃO (2001))

<sup>61</sup> De natureza contábil, significando a vinculação, a título de depósito, da totalidade das participações societárias em sociedades privatizáveis de propriedade direta ou indireta da União. A partir da inclusão da empresa no PND a totalidade de suas ações deveria ser depositada no FND em um prazo máximo de cinco dias a contar da data de publicação no Diário Oficial da União do decreto de inclusão da estatal no PND. Eram emitidos pelo FND Recibos de Depósitos de Ações (RDAs) em favor do depositante, intransferíveis e inegociáveis a qualquer título. Os depositantes deveriam manter as ações escrituradas em seus registros contábeis, sem alteração até o momento de encerramento do processo de venda. (BNDES, 1993)

<sup>62</sup> Entrevista realizada em 06 de novembro de 2002 com o Professor Armando Castelar Pinheiro. Ele é professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e esteve trabalhando no BNDES, desde 1993, em funções ligadas a privatização. Foi organizador do livro: A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública (2000), além de ter artigos publicados sobre o assunto.

### 3.2.3 BNDES: o gestor da privatização

A supremacia das políticas de estabilização, somada à ausência de um modelo econômico que substituísse o vigente, implicou em inexistência de planos de desenvolvimento desde o início da década de 80. Observou-se uma predominância absoluta das preocupações de curto prazo da política macroeconômica e a ausência de qualquer estratégia de longo prazo. (SUZIGAN, p. 29, 1989)

Esta situação acentuava a indefinição do papel do BNDES, que apresentou uma atitude acomodatória frente aos problemas econômicos ao longo de toda a década de 80. Apesar de financiar o setor exportador, considerado fundamental para o ajuste do país, a instituição manteve uma estratégia passiva durante todo o período. Esta posição deu sinal de mudanças, pelo menos no discurso, somente em 1987, com o planejamento<sup>63</sup> que conferiria a modernização e integração competitiva do país a maior prioridade da agência governamental<sup>64</sup> (BNDES, 1992). Interessante notar que a partir de 1991 os regulamentos do BNDES passaram a possibilitar o financiamento de empresas sediadas no Brasil controladas por capital estrangeiro (BNDES, Relatório de Atividades, 1992).

O organograma abaixo demonstra a hierarquia dos responsáveis diretos pela inclusão e venda das estatais, quer dizer, a estrutura operacional do PND: Presidente da República, Comissão Diretora e Gestor do FND (BNDES), e as ramificações de suporte ao Gestor do PND. Ilustrando a estrutura operacional do PND.

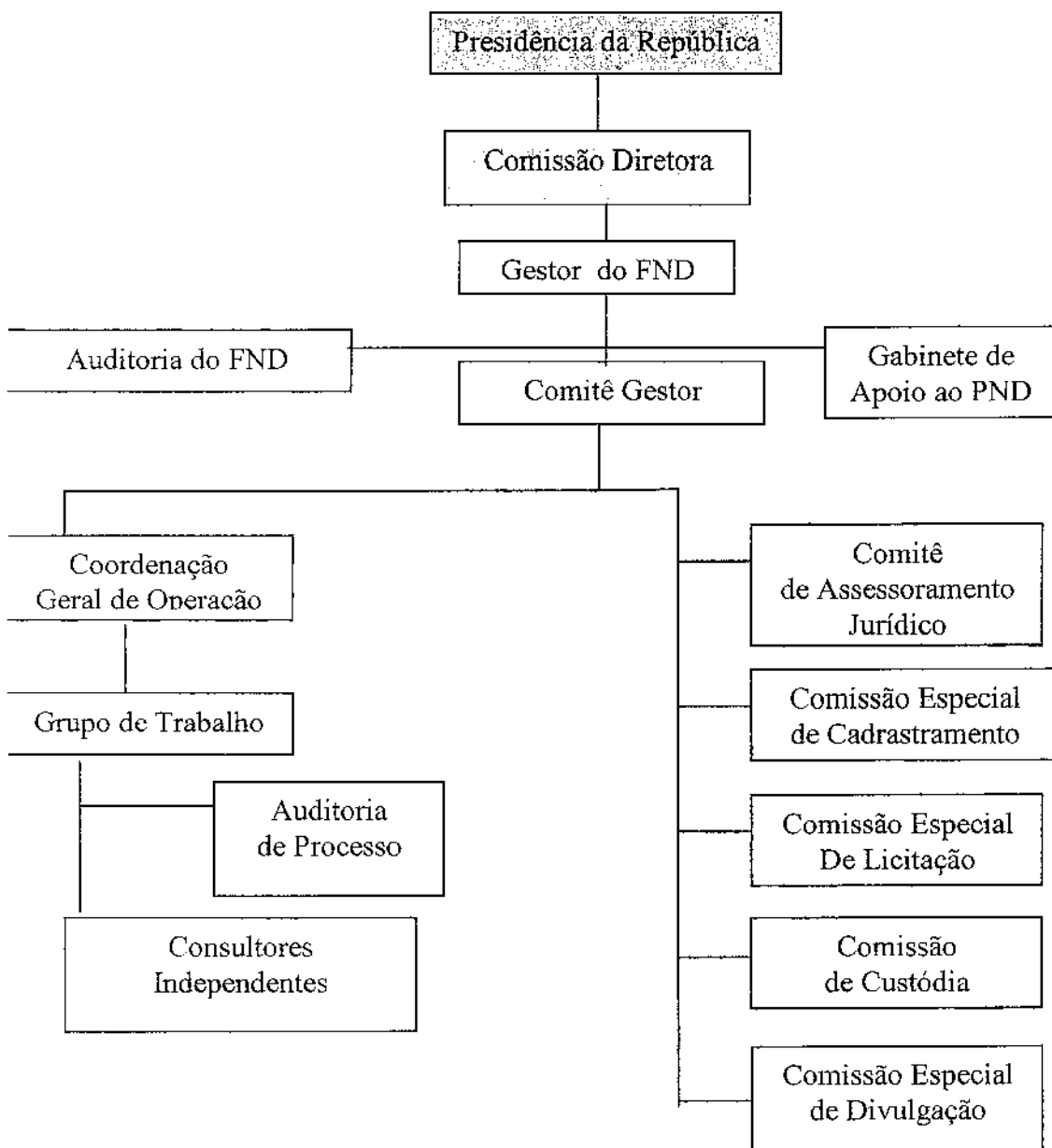
---

<sup>63</sup> Plano Estratégico elaborado pela própria instituição, que delineia suas futuras ações para alcançar o objetivo estratégico almejado, estritamente ligado ao desenvolvimento econômico são metas geralmente traçadas para os dois ou três próximos anos.

<sup>64</sup> Este assunto foi tratado no item 3.2.2, especificamente na nota de pé de página 17.

Organograma 01:

Estrutura Operacional do PND 1990



Fonte: BNDES, Relatório de Privatização (1992).

A inserção da instituição no PND se deu como gestor do Fundo Nacional de Desestatização, mas o BNDES foi tornando-se cada vez mais ativo e acabou sendo o órgão responsável pelo suporte administrativo, financeiro e técnico do programa.

O BNDES estabeleceu grupos de trabalho compostos de técnicos (sete a doze membros) incumbidos de acompanhar a execução de cada processo. Composto por pelo menos um advogado, um técnico com experiência setorial na atividade da empresa, um técnico com experiência em negociação de participações acionárias e um analista financeiro. (BNDES, Relatório de Atividades, 1992) Cada grupo de trabalho tinha sua coordenação a cargo de um diretor do BNDES e compunha-se de três diretores do BNDES, um diretor da BNDESPar e dois superintendentes do BNDES. A coordenação geral de todos os processos ficava sob a responsabilidade de um Comitê Gestor composto pelos diretores do BNDES e da BNDESPar, por quatro superintendentes do Banco e um superintendente da BNDESPar. Para apoiar tanto os grupos de trabalho quanto a Comitê Gestor, foram criados, os seguintes órgãos assessores, com finalidade específica voltada para o processo de privatização:

- Gabinete de apoio ao PND, sua responsabilidade era orientar as atividades específicas relativas às atribuições do BNDES enquanto gestor do PND;
- Comitê Jurídico, cuja função era prestar apoio jurídico nos processos de privatização;
- Comissão de Cadastramento era encarregada de selecionar empresas idôneas candidatas a participar do processo de alienação das estatais;
- Comissão de Custodia ligada à questão contábil e legal da operacionalização da venda de ações;
- Comissão de Divulgação, cuja principal função foi de divulgar informação a sociedade em geral. (Veja o quadro a seguir)



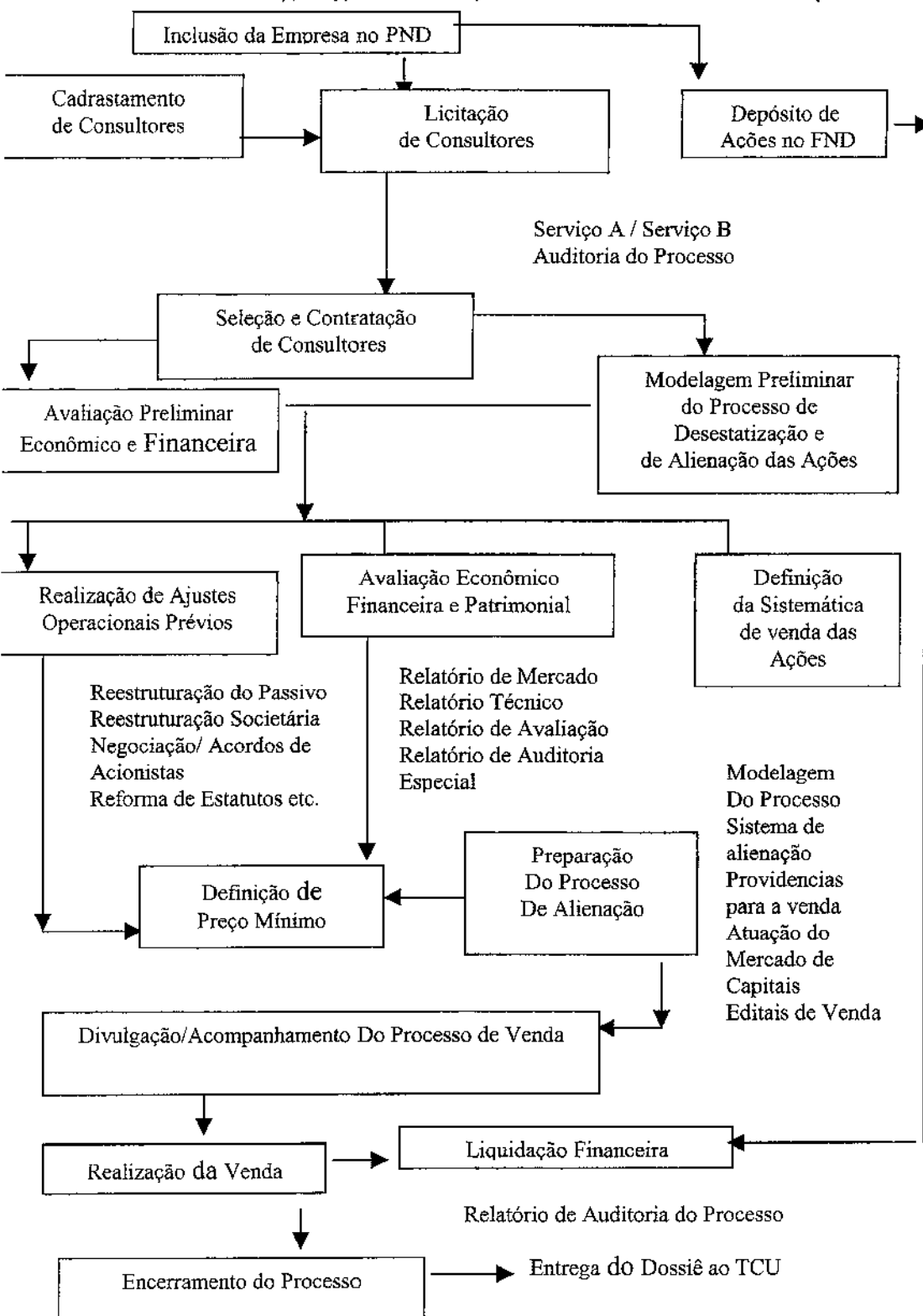
Quadro 02 : organização interna do BNDES para atuar como gestor da privatização

Órgão	Composição	Atribuições
Comitê Gestor Portaria 66/90 De 27/08/90	Todos os diretores do BNDES e da BNDESPar 4 superintendentes do BNDES 1 superintendente da BNDESPar	Prestação de apoio ao funcionamento da Comissão Diretora do PND Coordenação de atividades desempenhadas pelo BNDES como Gestor do FND
Coordenação Geral de cada operação Portaria 04/91	Até 3 diretores do BNDES 1 diretor da BNDESPar 2 superintendentes do BNDES	Submeter à Comissão Diretora -preços e recomendação de alienações Recomendar à Comissão Diretora -formas de alienação das empresa, - destinação dos recursos provenientes de alienações para quitação de dívida para com o setor público, - forma de pagamento das alienações, ajuste de natureza operacional, contábil ou jurídica inclusive se necessário saneamento financeiro, criação de ações de classe especial e justificativa das matérias por elas disciplinadas, condições de participação dos empregados vinculados à empresa Determinar informações necessárias à instrução de cada processo
Grupos de Trabalho Portaria 74/90 De 22/10/90 Portaria 04/91 de 22/01/91		Preparar editais de licitação para contratação de consultores Participar dos julgamentos realizados pela Comissão de Licitação Especial Acompanhar a execução dos serviços técnicos, emitindo parecer sobre os relatórios apresentados
Gabinete de Apoio ao PND Resolução BNDES 730/90 de 10/09/90		Planejar acompanhar, assistir e orientar as atividades relativas às atribuições conferidas ao BNDES na qualidade de gestor do PND Coordenar e apoiar ação institucional do BNDES na qualidade de gestor do PND
Comitê Jurídico Portaria 67/90 de 27/08/90	1 membro do Comitê Gestor-presidente 4 advogados-senior do BNDES	Prestar apoio jurídicos no processos de privatização Uniformizar, do ponto de vista jurídico, os processos de privatização Orientar os advogados envolvidos em cada processo
Comissão de Cadastramento Portaria 50/90 de 05/07/90	1 superintendente do BNDES 6 executivos do Sistema BNDES	Encaminhar ao Comitê Gestor proposta de cadastramento e seleção de empresas de reconhecida reputação e tradicional atuação na negociação de capital, transferência de controle acionário e venda de ativos
Comissão de Licitação Especial Portaria 65/90 de 20/08/90	1 superintendente do BNDES 6 executivos do Sistema BNDES	Promover licitação para contratação de empresas de consultoria econômica, avaliação de bens e de auditoria necessários ao processo de desestatização
Comissão de Custódia	1 membro do Comitê Gestor 1 executivo do Sistema BNDES	Administrar o Fundo Nacional de Desestatização Emitir Recibos de Depósitos de Ações (RDAs) Cancelar os RDAs, quando do recebimento dos valores apurados na venda de ações
Comissão de Divulgação Portaria 51/91 De 27/06/91	10 executivos do Sistema BNDES	Planejar, coordenar e supervisionar o processo de informações e divulgação das operações Interagir com os Grupos de Trabalho e outros órgãos visando ao aperfeiçoamento dos objetivos de informação e divulgação do PND

Fonte: BNDES, Relatório de Atividades, 1992.

O organograma 2 demonstra todas as etapas da desestatização desde a inclusão da empresa no PND até a prestação de contas ao Tribunal de Contas da União.

Organograma 2: Etapas do Processo de Desestatização PND 1990



Fonte: BNDES, Relatório de Privatização (1992).

A legislação do PND, baseada na experiência da BNDESPar nos anos 80, determinou que para cada empresa (a participação acionária objeto de desestatização) seriam realizadas pelo menos duas avaliações independentes feitas por empresas de consultorias com experiência comprovada e selecionadas através de licitação pública. Uma consultoria seria responsável pelo serviço A (avaliação econômico financeira da empresa e a proposição do preço mínimo) e a outra seria responsável pelo serviço B<sup>65</sup> (realizando o mesmo trabalho da empresa serviço A e ainda atuaria em todo o processo como gerente de desestatização). Todo o processo era acompanhado por uma empresa de auditoria externa, registrada na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), também selecionada por licitação pública através de carta-convite encaminhada à pelo menos cinco empresas especializadas em consultorias.

---

<sup>65</sup> Os serviços B incluíam os seguintes tipos de trabalho técnicos: avaliação econômico-financeiro e patrimonial da empresa; montagem e execução do processo de desestatização; proposta sistemática para alienação de ações; atuação junto ao mercado de capitais; acompanhamento e assessoramento do procedimento de venda; e auditoria especial da empresa. (BNDES, Relatório de Atividades, 1993)

### 3.2.4 Modelagem de venda

Os procedimentos de venda seguiram um cronograma de eventos estabelecidos no edital de cada empresa. Os leilões eram realizados no âmbito do Sistema Eletrônico de Negociação Nacional (SENN), criado pela Comissão Nacional de Bolsas de Valores (CNBV), que abrange todo o território nacional através de nove bolsas de valores, embora a Bolsa de São Paulo não integrasse o SENN as corretoras a elas associadas podiam participar do Sistema. Exigiu-se dos participantes dos leilões sua pré-identificação de forma a possibilitar o atendimento de exigências legais referentes à limitação de participação do capital estrangeiro, à capacidade de liquidar financeiramente a operação e a regularidade da situação fiscal.

Uma das primeiras decisões estratégicas foi qual modelo utilizar. Havia a opção baseada no modelo mexicano. Neste modelo, o processo de privatização era iniciado com vendas de empresas pequenas que não gerassem polêmicas (pouco significativas), a oposição era mínima porque havia um consenso de que estas empresas não deveriam pertencer ao Estado. Dessa forma facilitaria a criação de uma certa cultura de privatização na sociedade para então partir para empresas maiores.

A opção, que acabou prevalecendo no processo brasileiro, foi a de começar por uma empresa grande e enfrentar a batalha que tivesse de ocorrer para privatizá-la. Uma vez vencida esta barreira, seria fácil privatizar as demais estatais.

Quando foi levado a diante o processo de privatizações na década de 80, seus mentores descobriram que era mais difícil do que se imaginava: havia disputas e processos que emperravam o início da operação de venda. Entre esses entraves pode-se citar as disputas judiciais de acionistas, dívidas trabalhistas, pendências com funcionários, dívidas fiscais, a saúde financeira da empresa, entre outros. Esses problemas abaixavam o preço da empresa no mercado.

Como o BNDES já tinha consciência desses entraves, optou-se por uma empresa mais fácil de privatizar. O motivo da escolha da USIMINAS, então, deveu-se a empresa ser mais atrativa por ter sido historicamente mais rentável e do ponto de vista prático era a empresa mais fácil de preparar para a privatização. Mesmo no caso da USIMINAS foi preciso de resolver uma pendência jurídica antiga. Os sócios japoneses estavam, há anos, acusando a

Siderbrás de ter diminuído artificialmente a participação deles na participação acionária da empresa. A modelagem de venda da USIMINAS foi um modelo seguido nas outras vendas<sup>66</sup> do setor siderúrgico.

O PND brasileiro apresentou uma peculiaridade ao permitir que os investidores utilizassem na compra das ações das estatais títulos públicos, que aceitos no seu valor nominal, apesar de negociados no mercado secundário com deságio. Sua grande massa era de títulos da dívida não paga do governo, as famosas ‘moedas podres’. A regra inicial do PND estabelecia o uso de apenas cruzados novos e Certificados de Privatização (CPs)<sup>67</sup>, mas com o passar do tempo esse leque foi abrangendo outros títulos da dívida pública, representativos de dívidas de médio e de curto prazo das empresas estatais e setor público federal)<sup>68</sup>.

Em um prazo muito curto, criaram-se condições para tornar o BNDES o braço operacional executando privatizações difíceis e complexas<sup>69</sup>. Conforme já nos referimos, na época do Modiano, todos os diretores do BNDES estavam envolvidos com o processo de privatização, cada um comandava dois ou três processos. O Eduardo Modiano comandava ao mesmo tempo o BNDES e o PND.

O quadro abaixo resume as modificações internas da organização administrativa do banco. Logo após a administração do Modiano, a execução das tarefas da privatização ficaram a cargo de um diretor do BNDES, o primeiro diretor responsável foi Sergio Zendron – funcionário do BNDESPar que participou do processo das alienações da década de 80. Entre 1995-97 a diretora do Banco responsável por essa área foi Helena Landau. A partir de 1998 deixou-se de ter um diretor exclusivo para o processo de privatização<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Parecido com o que ocorreu na França, onde o modelo de privatização da *Sant-Gobain* (privatizada em 1986) foi estendido às demais empresas, sendo que arranjo final, as ações foram divididas da seguinte forma: 10% para os assalariados, 18% aos investidores estrangeiros e o restante foi ofertado ao público. (MARTHIEU, 1993)

<sup>67</sup> CPs foram criados em março de 1990, apenas para serem usados como meio de pagamento nos leilões de privatização.

<sup>68</sup> Informações mais detalhadas sobre moedas da privatização são encontradas em: ANDIMA (1997), PINHEIRO (2000) e PRADO (1993).

<sup>69</sup> No período de 1990/93, observou-se a redução de 15% nos montantes médios desembolsadas pela instituição, queda de 10% da mobilização de recursos. Estes dados apontam para redução da importância do BNDES enquanto agente financeiro de fomento, destacando-se mais como agente do PND. (CURRALERO, 1998)

<sup>70</sup> Fonte: BNDES, Relatórios de Privatização, vários anos.

QUADRO 03: Resumo das modificações internas da organização administrativa do BNDES em relação ao setor interno diretamente responsável pela execução de tarefas frente ao PND

Ano	Presidentes do BNDES	Setor interno do BNDES	Responsável
1990	Eduardo Marco Modiano	Todos os diretores	Na época do Modiano todos os diretores estavam envolvidos nos estudos e no processo de privatização
1993 a 1994	Antonio Barros de Castro Luiz Carlos Delben Leite	Diretor Responsável Sergio Zendron	Secretária Geral de apoio à desestatização Ricardo Figueiró Silveira
1995 a 1997	Présio Arida Edmar Bacha	Diretora Responsável Helena Landau	Secretária Geral de apoio à desestatização Mariane Sardenberg Sussekind
1998 a 1999	Mendonça de Barros André Pinheiro de Lara Resende	Não há mais um diretor do BNDES envolvido com privatização	Secretário de desestatização Irimá da Silveira
2001	Borges de Castro Andrea Sandro Calabi		A reforma administrativa de 2001 extinguiu o cargo, ficando a secretária com poucas funções e sendo esvaziada de funcionários

Elaboração própria

No início do processo, figurava no discurso do BNDES que as privatizações não deveriam estar desvinculada de uma política industrial. Entre os objetivos fundamentais do PND, fixados na Lei que o criou, destacava-se preocupação explícita em que as privatizações contribuíssem para a modernização do país, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia nacional.

Exemplificando: o setor siderúrgico nacional tem contado com o apoio do Sistema BNDES desde a sua implantação. Todas as grandes usinas que pertenciam à Siderbrás, alienadas dentro do Programa Nacional de Desestatização (PND), foram apoiadas pelo BNDES, que também atuou como agente da privatização. Os maiores grupos privados nacionais que atuam tradicionalmente no setor sempre obtiveram apoio do Sistema BNDES para seus projetos (expansão, implantação, reestruturação etc.). Decorridos apenas três anos, ou seja, em 1993, estava encerrada a privatização de todas as oito grandes empresas siderúrgicas, com o leilão da CSN, da Cosipa, da Companhia Siderúrgica de Tubarão, da Piratini, da Acesita, da Cosinor e da Açominas e com o início da liquidação da Siderbrás (a *holding* que controlava o setor). Até o final de 1993, o valor total obtido pelo PND atingiu US\$ 6,6 bilhões, temporalmente assim distribuídos: 39% em 1993, 37% em 1992 e 24% em 1991, sendo que as empresas mais representativas foram: Usiminas (22%), CSN (19%, Copesul (12%), Açominas (9%), Acesita (7%) e CST (5%).

O processo de privatização da siderurgia ocorreu em duas etapas: a primeira teve início em 1988 com o Plano de Saneamento do Sistema Siderbrás e promoveu privatizações de menor porte, como as da Cosim (setembro de 1988), Cimetal (novembro de 1989) Cofavi (julho de 1989), e Usiba (outubro de 1989), que em geral se tratavam de produtoras de aços longos e foram absorvidas pelos Grupos Gerdau e Villares; e a segunda se acentuou no período 1991/93 no âmbito do PND, quando todas as indústrias siderúrgicas restantes foram privatizadas (Tabela 14). No total, o valor das vendas à iniciativa privada atingiu cerca de US\$ 4,2 bilhões, chegando a US\$ 5 bilhões se considerados os valores apurados nas vendas das sobras dos leilões. A capacidade de produção siderúrgica instalada privatizada foi de 19 milhões de toneladas, representando à época 65% da capacidade total de produção de aço brasileira.

Tabela 17: Privatizações do setor siderúrgico

Empresa	Data do Leilão	Preço Mínimo (US\$ Milhões)	Preço Final (US\$ Milhões)	Ágio (%)	Principais Compradores
Usiminas	24.10.91	974,1	1.112,4	14,2	Bozano
Cosinor	14.11.91	12,0	13,6	13,8	Gerdau
Piratini	14.02.92	42,0	106,3	153,0	Gerdau
CST					
1ª	16.07.9	294,8	295,4	0,2	Bozano, CVRD e Unibanco
2ª	23.07.9	36,9	36,9		Bozano e Unibanco
Acesita	23.10.9	347,6	450,2	29,5	Previ, Sistel e Safrá
CSN	02.04.9	1.056,6	1.056,6	-	Bamerindus, Vicunha, Docenave, Bradesco e Itaú
Cosipa	20.08.9	166,3	330,6	98,8	Anquila e Brastubo
Açominas	10.09.9	296,4	554,2	87,0	Cia. Min. Part. Industrial

Fonte: BNDES ([www.bndes.gov.br/](http://www.bndes.gov.br/) dezembro de 2003)

Quanto ao aspecto financeiro, cabe ressaltar que o plano de saneamento foi importante para a recuperação dessas empresas, as quais sofreram alterações em suas estruturas de endividamento antes de serem transferidas ao setor privado. Destaca-se, assim, o esforço do Estado na reestruturação financeira das siderúrgicas. Agrega-se, também, o fato que elas passaram a destinar ao mercado interno a maior parcela da produção, a preços melhores que os praticados nas exportações, pois previamente à privatização, cessou o controle de preços. Reduziram-se as alíquotas de importação de produtos siderúrgicos e de tecnologia, assim como as barreiras não-tarifárias. Além disso, a partir de 1994 teve início o “Programa de Modernização” da siderurgia brasileira, cujo plano de investimentos previa um total de R\$ 10,4 bilhões no período 1994/2000. ([www.bndes.gov.br/](http://www.bndes.gov.br/) dezembro de 2003)

Ao longo dos anos subsequentes ao processo de privatização, ocorreu um movimento de reestruturação acionária, iniciado com a saída dos Bancos Bozzano Simonsen, Bamerindus, Econômico e Unibanco do controle de algumas das principais siderúrgicas brasileiras privatizadas, como Usiminas, Cosipa e CST. Os bancos exerceram papel fundamental na etapa



de privatização das empresas, obtendo expressivos lucros no negócio. Entretanto, tiveram como principal motivador a troca das chamadas “moedas de privatização” por ativos reais. O controle concentra-se cada vez mais em poucos grupos privados ligados direta ou indiretamente ao setor, com forte participação dos fundos de pensão (ver anexo).

Em 1993, os procedimentos operacionais do PND sofreram modificações através do Decreto Lei 724/93 de 10 de janeiro de 1993 e pela medida provisória 362 de 25 de outubro de 1993. Entre os mais importantes merecem destaque:

- Parcela mínima dos recursos obtidos com a venda das empresas deveriam ser consolidada em moeda corrente;
- o aumento do limite da participação do capital estrangeiro de 40% para 100% no capital votante;
- aprovação pelo Ministério da Fazenda dos ajustes de natureza operacional, contábil ou jurídica e do saneamento financeiro de que sejam necessários à implantação dos processos de alienação acionária.

O *impeachment* do presidente Fernando Collor não afetou o ritmo das privatizações, mas um pouco depois que Itamar Franco assumiu o governo houve uma paralisação. A privatização da Ultrafértil apresentou problemas e o Presidente Itamar Franco ordenou a paralisação de todos os processos para uma reavaliação dos procedimentos de venda, esta paralisação durou cerca de três meses.

O BNDES tornou-se o principal defensor do PND e foi à mídia pleitear não apenas a defesa e continuidade do programa, mas também a aceleração do mesmo através da desburocratização das etapas de inclusão e venda das empresas. Este foi o único interregno durante a década de 90, ademais o PND apresentou continuidade e somente perdeu o dinamismo após a venda do Sistema Telebrás.

Em 1993, ano que Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda e começou a implantar o Plano Real, o BNDES já tinha voltado todos os seus esforços para a privatização.

Em 1994 o Banco passou a adotar definitivamente uma nova política operacional: segundo a capacidade de pagamento do cliente. Neste ano o Banco Central criou a Taxa de

Juros de Longo Prazo (TJLP) e esta passou a remunerar os empréstimos cedidos pelo Sistema BNDES, sendo que todos os empréstimos passaram a ser feitos com taxas maiores que os custos de capacitação. (CURRALEIRO, 1998) O Banco continuou mantendo o direcionamento dos seus recursos para o setor privado, que se beneficiou com 96% dos empréstimos em 1994.

### 3.2 AS PRIVATIZAÇÕES E O PLANO REAL

Finda a escassez de liquidez no mercado mundial, no começo dos anos 90, o país encontrou condições internacionais favoráveis ao início de um novo processo de endividamento externo. A entrada de capitais externos sustentou os crescentes déficits na balança de serviços e a valorização cambial.

O lançamento do Plano Real deu-se em três estágios: Num primeiro momento, com cortes profundo no orçamento de 1994/95, foi lançado como um mecanismo de equilíbrio fiscal, seguindo com algumas outras medidas visando ao equilíbrio permanente, para mostrar o potencial executor do governo, sem a necessidade das receitas de inflação. Em março de 1994, com o estabelecimento da Unidade Referencial de Valor – URV – inicia-se o segundo estágio. A URV foi uma unidade de conta estável com paridade praticamente igual ao dólar. Fora necessário, então, a conversão de contratos, salários, mensalidades e outros compromissos que estavam negociados em cruzeiros para a URV. Como fim principal deste estágio, estava o alinhamento dos preços relativos mais importantes da economia, a fim de evitar reajustes dispersos. O terceiro estágio, iniciado em julho de 1994, estabelece o Real como moeda oficial, com a paridade igual ao dólar. O Bacen somente poderia vender dólar se a paridade se elevasse, caso contrário não haveria intervenções. A taxa de conversão estabelecida fora de R\$ 1,00 por CR\$ 2.750,00 (IED, 2000).

A preocupação básica do governo foi a estabilidade econômica. Com a sobrevalorização cambial implementada pelo Plano Real favoreceu-se a importação e tendo-se em contrapartida a queda das exportações (devido à perda de competitividade em termos de preço tanto no mercado interno quanto no externo, bem como pelas altas taxas de juros). Na perspectiva do governo sobre o Plano Real, a indústria passaria por um momento difícil e doloroso de reestruturação, mas dentro de dois ou três anos emergiria ajustada e competitiva. O déficit comercial produzido pelo setor manufatureiro seria também um fenômeno transitório e reversível, pois o novo ciclo de investimento industrial em infra-estrutura geraria novos investimentos. O desequilíbrio externo seria temporário e facilmente financiável pelo atraente e volumoso programa de privatização. Assim, a hipótese deste programa consiste no futuro da estratégia governamental de manutenção da âncora cambial que dependeria do desempenho

competitivo da indústria, assim como da estabilidade do quadro financeiro global e a manutenção do volume de recursos para a privatização não se extinguísse (Mendonça de Barros, 1997).

A abertura radical da economia, o processo de reformas e as operações de privatização de empresas estatais, desnacionalização dos bancos e o desmonte do Estado foram empreendidos com uma velocidade espantosa. O país seguiu, de certa forma, as experiências sucedidas de outros países da América Latina (do Chile de Pinochet ao México de la Madrid e Salinas; da Argentina de Martinez de Hoz, Cavallo e Menen, aos desastres da Venezuela, Bolívia, Peru e Equador (ver Cano, 1999)). O neoliberalismo tardio do Brasil forçou a aceleração drástica da implementação das medidas do chamado "Consenso de Washington", depois da crise do México de 1994 (ver Fiori, 1994). Durante o primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, ou seja em menos quatro anos foi compactada a abertura econômica, políticas de estabilização, o pacote das reformas neoliberais e as privatizações e desacelerações em um ritmo, extensão e profundidade, que levaram no México, o país livre associado dos EUA, mais de 14 anos para serem completadas. (TAVARES, 1999, p. 478)

Diversos eram os interesses do executivo na concretização e rapidez do programa de desestatização, entre eles: a questão fiscal (praticamente exercendo papel conjuntural); busca do melhor preço; objetivos eleitorais; tornar mais atrativo ao capital internacional as empresas a serem privatizadas; confiabilidade nas metas do governo, posto que para os organismos internacionais e mercado financeiro, este era um indicador do compromisso do governo com as reformas prometidas pelo mesmo, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 90); atração de capital internacional, que se tornou cada vez mais essencial para fechar as contas do Balanço de Pagamentos.

Em virtude das reformas terem sido implantadas em ritmo acelerado o PND também ganhou novo perfil e menos burocracia para acelerar as vendas das estatais. Em substituição à Comissão Diretora do PND, foi criado o Conselho Nacional de Desestatização, integrado pelo Ministro do Planejamento e do Orçamento, Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Ministro de Estado da Fazenda, da Administração Federal e Reforma do Estado e , posteriormente pelo Ministro da Indústrias, Comércio e Turismo, pelo presidente do Banco

Central (no caso de desestatização de instituições financeiras) e do Ministro do Estado da qual se vincula a empresa ou o serviço público a ser desestatizado.

Nessa nova configuração o presidente do BNDES participava do Conselho sem direito a voto. A elevação do órgão gestor a nível presidencial teve por objetivo possibilitar a implementação das deliberações de maneira mais expedita, pois os integrantes do Conselho passaram a ser também os responsáveis pela execução das decisões no âmbito de suas áreas ministeriais.

Organograma 03 :

Estrutura Institucional adotada a partir de 1995

Presidente da Republica

Conselho Nacional de Desestatização

- Ministro do Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior (presidente)
- Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência
  - Ministro do Planejamento
  - Ministro da Fazenda
- Ministro responsável pela companhia a ser privatizada
- Presidente do Banco Central (para instituições financeiras)

Gerenciamento

BNDES

Foram ainda incorporados aos objetivos da Lei de desestatização a privatização de serviços públicos e de instituições financeiras. Com a venda da Espírito Santo Centrais Elétricas (Escelsa) em 1995, o PND inaugurou uma nova etapa: a privatização de empresas de serviços públicos. O leilão da Escelsa somente ocorreu devido a interferência do BNDES, este além de atuar na formação de um grupo de empresários para comprar a companhia elétrica, o Banco adquiriu ações para posteriormente vendê-las (na época não existiu interessados suficientes para efetivar a compra total da empresa). No leilão de venda da Light, realizado em 1996, a BNDESPar desembolsou R\$ 371 milhões (sendo R\$ 112 milhões em moedas de privatização) para que a operação fosse concluída, tornando-se co-participante do grupo de controle da companhia. As privatizações da Light e Ecelsa foram realizadas em meio às necessidades fiscais do governo sem a previa concepção e implementação de um modelo institucional para o setor elétrico. Seria de responsabilidade do Banco indicar proposições de caráter institucional, pois um órgão de desenvolvimento deveria supostamente alertar governo e a sociedade sobre a necessidade de agências reguladoras frente à experiência internacional. Além do Relatório do BNDES de 1991 ter indicado que este seria um dos campos de atuação da instituição dentro da intensificação do PND. Embora, a responsabilidade maior de propor a agenda de regulação para a prestação de serviços públicos devesse caber a CND e o ministério respectivo do setor, o BNDES detinha informações e capacidade técnica para orientação a respeito da importância de previa regulação para efetivar-se as privatizações do setor de energia. Estes levantamentos setor vinham sendo feitos desde 1992, quando a empresa de consultoria Terevisan foi contratada pelo BNDES para fazer um estudo de modelagem do setor elétrico.

Outro fato relevante foi a criação de uma unidade no BNDES cujo objetivo era prestar serviços financeiros de implementação de projetos de privatização de serviços públicos nos níveis federal, estadual e municipal, bem como na estruturação de projetos nos setores privados. A partir de 1996, foram desencadeadas as desestatizações estaduais e municipais e o Banco passou a adiantar recursos aos estados proprietários de empresas privatizáveis. Por exemplo, foram desembolsados R\$ 1,6 bilhões (1996) em operações adiantamento para 12 estados que iriam operacionalizar processos de privatização.

O ano de 1998 teve por vedete a venda do Sistema Telebrás, gerou uma arrecadação de US\$ 19,2 bilhões (câmbio da época) e foi lançada uma linha institucional do BNDES para financiamento da aquisição das empresas estatais.

Notou-se um salto significativo na curva dos desembolsos do BNDES, por exemplo, em 1993 foram liberados o equivalente a US\$ 3,2 bilhões e em 1998 US\$ 16,34 bilhões. Esse aumento significativo deveu-se ao fato de que as empresas privatizadas recorreram aos programas de financiamento do Banco; aliás, é importante lembrar que não havia mais restrição de empréstimos a empresas estrangeiras.

Os fluxos de Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) para o Brasil apresentam uma trajetória crescente em toda a década de 90, mas maior salto a partir de 1995. Em 1996, praticamente dobram em relação ao ano anterior, sendo que em 1990 o IDE correspondia a 0,14% do PIB, chegando, em 1998, a responder por 3,55% do PIB. Em 1980, o país ocupava o sétimo lugar no total dos países receptores de IDE<sup>71</sup>, estes fluxos apresentaram reação positiva a partir de 1995, embora comecem a recuperar-se a partir de 1993. No decorrer do processo de abertura da economia brasileira foram gradativamente alteradas as regulações sobre o capital estrangeiro. A primeira revisão da Constituição deu-se em 1993, quando algumas das restrições foram eliminadas. Uma Emenda Constitucional (1994) extinguiu a distinção entre empresa de capital nacional e capital estrangeiro, a partir de então, permitiu o acesso tanto aos setores de atividade, como ao crédito das agências oficiais de fomento, incentivos e subsídios governamentais a empresas de capital estrangeiro. Neste contexto, foram também modificados os controles à saída de capitais estrangeiros, tais como a vedação das remessas de lucro, regime tributário e contratos de transferência de tecnologias. Assim, a desregulamentação do mercado financeiro, juntamente com as atrativas taxas de juros internas, promoveram uma abertura financeira, que juntamente com a estabilização econômica, a partir de 95, tornaram o país mais atraente ao IDE.

---

<sup>71</sup> Com um estoque de apenas US\$ 17,5 bilhões, que representava uma participação no estoque mundial de IDE de 3,6%, ocupando, ainda, entre os países em desenvolvimento, o primeiro lugar, com uma participação de 11% do total de IDE (UNCTAD, 1997, p. 75) Durante toda a década de 80, a participação do Brasil no fluxo mundial de IDE foi diminuindo, a partir de 82 sofre sensível redução, explicada em parte, pela recessão decorrente da crise da dívida externa e pelo acesso a outras fontes de financiamento mais atrativos em termos de custos (empréstimos bancários). Foi num contexto de instabilidade econômica, com situações de desequilíbrios nas



As condições favoráveis ao retorno do capital externo para financiar o processo de crescimento foram a estabilidade econômica e as perspectivas de crescimento da economia brasileira. Este retorno de capital estrangeiro fez com que o Brasil se tornasse o segundo maior receptor entre os países em desenvolvimento, neste mesmo período. A visão oficial, do governo e dos defensores da atual estratégia econômica de Fernando Henrique Cardoso, aponta como principal responsável pela explosão de IDE, na década de 90, fatores de natureza macroeconômica (particularmente a estabilização econômica do Plano Real, e as reformas estruturais como as causas diretas do fenômeno). O IDE seria, atualmente, o principal vetor de modernização da economia, colaborando para o equilíbrio no balanço de pagamentos, e neste sentido, expressaria o acerto e o sucesso da atual política econômica.

As privatizações foram um importante canal de atração do IDE, envolvendo predominantemente fusões e aquisições relacionada ao processo de privatização de empresas industriais e do setor de serviços públicos como energia e telecomunicações. (LAPLANE, 2000). Por outro lado, durante os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso, a eleição dos IDE como fonte de dinamismo da economia e elemento capaz de resolver o problema da vulnerabilidade externa pela geração de exportações não se concretizou. Segundo LAPLANE (2000), os investimentos industriais reforçaram o perfil das exportações anteriores, ocorrendo “up grade” relevante da pauta de exportações apenas em indústrias intensivas em escala e fornecedores especializados, ao mesmo tempo em que a ocorre a intensificação de importações nessas primeiras e em indústria intensiva em tecnologia. O autor evidencia que esses investimentos estão voltados para o mercado interno e Mercosul, e os dados vêm mostrando maior propensão a importar do que exportar dos mesmos.

**Tabela 18: Ingressos de IDE**

Ano	Privatização	Demais	Total
1995	...	5.475,00	5.475,00
1996	2.645,00	7.851,00	10.496,00
1997	5.249,00	13.512,00	18.761,00
1998	6.121,00	22.359,00	28.480,00
1999	8.786,00	22.586,00	31.372,00
2000	6.677,00	26.726,00	33.403,00
2001	1.079,00	20.193,00	21.272,00

Fonte: BACEN  
(www.bancn.org.br)

Uma importante questão a respeito da vulnerabilidade seria a tendência das multinacionais de concentrarem as suas atividades de P & D nos países de origens ou países de destaque na esfera da inovação tecnológica. Este ponto intensifica a dependência da economia brasileira, que já apresentava um quadro de atraso em desenvolvimento tecnológico em relação aos países centrais. O IDE como elemento motor e que buscou investimentos em setores não *tradeables* relega a questão tecnológica a mera importação de equipamentos. Além de impactar negativamente no BP, tende a reforçar as diferenças estruturais já existentes, inibindo a constituição de uma capacidade endógena de inovação, que, ao invés de trazer mudanças na inserção externa tende a reforçar as características de economia intensiva em agronegócios. (ERBER, 1990)

Eliminaram-se restrições à saída do capital estrangeiro, particularmente no tocante à remessa de lucros e de pagamentos por tecnologia entre filial e matriz, criaram-se novos instrumentos que facilitaram a entrada e saída de recursos com impactos importantes sobre o IDE, e em fins de 1995, decretou-se o fim da distinção entre capital nacional e estrangeiro, equiparando todas as empresas instaladas no solo brasileiro, independente de sua origem, inclusive o direito de recebimento de crédito das agências oficiais de fomento e demais incentivos e subsídios governamentais.

Nos anos de 1998 e 1999, verifica-se uma tendência de queda dos investimentos diretos em direção aos países em desenvolvimento, mas, ainda assim, mostra-se importante e crescente o desempenho da América Latina e Caribe em relação à média de 1985/1995, em razão da atratividade que estas duas regiões continuaram a oferecer no segundo quinquênio da

década de 90, postos pelos processos de desregulamentação, privatização e estabilidade econômica, entre outros.

Entre os anos de 1998/99 a agência foi alvo de críticas e esteve envolvida em escândalos, mais uma vez utilizou sua elevada capacidade de “autopromoção” para desviar a atenção da sociedade. Utilizando para isto projetos que não ocupam espaço efetivo em suas atividades, por exemplo: projetos sociais, que em 1998 no Relatório Anual recebem grande destaque<sup>72</sup>.

Em 1998 a instituição destinou cerca de 90% de seus desembolsos ao setor privado, comparativamente a 77% em 1997, sendo que os setores atendidos foram praticamente indústrias (R\$ 7,6 bilhões) e infra-estrutura (R\$ 8,1 bilhões). (BNDES, 1999) Contudo, a grande prioridade do BNDES em 1998 foi a venda das empresas do Sistema Telebrás, cujo controle foi transferido por US\$ 18,95 bilhões. Este ano registrou ainda a maior arrecadação com operações de privatização (US\$ 37,5 bilhões) somando-se as estaduais e federais.

O BNDES se reestruturou para ampliar as operações de apoio ao exportador a partir de 1997. O Programa de Financiamento à Exportação de Máquinas e Equipamentos (Finamex), criado em 1991, transformou-se em BNDES-Exim<sup>73</sup>. Outro fato interessante foi o planejamento estratégico de 2002-2005, cujo principal objetivo do Banco foi considerar o desenvolvimento econômico. Na reforma administrativa de 2000, o setor de privatização perdeu o secretário (ver quadro 03) e foi realocado fisicamente de confortáveis instalações (onde ocupava praticamente metade de um andar) para dividir espaço com setores de menor importância<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> “Mãe canguru” — realizado no nordeste, premiado pela ONU e apoiado pelo BNDES —, agricultura familiar, saneamento ambiental, entre outros

<sup>73</sup> Em 1997 o BNDES financiou a exportação de equipamentos para a hidrelétrica de Três Gargantas (uma das maiores usinas chinesas). Outra operação de grande vulto foi o financiamento de 1,1 bilhão à empresa *American Eagle*, maior empresa de aviação regional do mundo, para a aquisição de aeronaves ERJ-145, fabricadas pela Embraer, até esta data esta foi a maior operação individual de financiamento na história do BNDES. Em 1999, o BNDES financiou a exportação para Cuba de ônibus fabricados no Brasil pela *Mercedes-Benz* e pela *Busscar*. Os desembolsos do BNDES-Exim no fim da década de 90 já representavam 25% do total de liberações do banco. (BNDES, p. 152 a 154, 2002)

<sup>74</sup> Isto é devido, entre outros motivos, a perda do dinamismo da privatização em virtude de não ter-se mais empresas grandes como a Telebrás e CVRD para venda. A função principal da Secretaria de Desestatização passou a ser a alienação de algumas operações de venda em bolsa de valores.

### 3.4 INTERAÇÃO DO BNDES COM OS DEMAIS ATORES NO PROCESSO REFERENTE À DESESTATIZAÇÃO.

Acreditamos que a interação de fatores nos níveis decisórios de políticas públicas é o campo de criação, implementação e materialização de interesses. Havia esquemas de vários atores iniciativas e contra-iniciativas interagindo tanto na definição de propostas quanto na construção de alianças e coalizões de interesses interferindo no papel de mediador e executor do Estado na política pública referente tanto a privatização quanto a regulação de monopólios no pós privatização. Portanto, observamos que o processo privatização teve uma conjunção de interesses e não sendo representado apenas pela ação isolada do Estado. A reconstrução da trajetória do PND requer dois eixos analíticos, sendo que um lado esta representado pela organização do arranjo institucional (instrumentos e as mediações dentro do sistema decisório do Executivo Federal), do outro lado as interações entre agentes públicos e privados (decisões em vários contextos inter-organizacionais ocorridos nas arenas decisórias localizadas no executivo, legislativo, judiciário ou mesmo no mercado).

O Executivo federal, composto pelos atores localizados nos órgãos federais, embora tenha sido um grupo que apresentou conflitos de interesses distintos era hierarquizado – sendo que o Presidente da Republica detinha o poder sobre o mandato dos postos das demais instancias. De forma geral as decisões da cúpula do Executivo respondem às demandas dos agentes atuantes no processo.

**Quadro 04: Principais agentes atuantes no processo decisório sobre a desestatização**

Conjunto de atores	Atores e representação	Interesses
Executivo Federal	Presidência da República Área econômica BNDES	Prerrogativas legais, formulação da política setorial Financiamento da dívida e do déficit públicos Obtenção de prestígio político Reeleição presidencial Estabilidade econômica Detenção do poder e da política e eleitoral
Congresso Nacional	Partidos da base governista (PSDB, PFL, PPB, PTB e outros) Partido de oposição (PT, PDT, PC do B, PSB e outros)	Prerrogativas legais Prestígio e acesso à mídia Formação de redes de interesses nas bases eleitorais Manter poder e influência nos cargos das estatais Prestígio político e eleitoral
Capital nacional e lobbies	Grandes empresas nacionais	Maior participação possível no controle acionário das empresas a serem privatizadas
Capital estrangeiro e lobbies	Multinacionais e capital interessado em adquirir ações	Maior participação possível no controle acionário das empresas a serem privatizadas
Organismos internacionais	FMI, BM, agências de classificação de risco, entre outros	O processo de privatização foi um indicador usado por essas entidades para perceber o ritmo das reformas do país. O esforço em prol da privatização afetava expectativa e o risco país.
Organizações sindicais	CUT, CGT, entre outras	Manutenção de emprego no pós-privatização, participação dos funcionários na compra de ações
Consumidores	massa de usuários	Aliança de interesses
Imprensa	Mídia em geral (jornais, revistas e TV)	Alianças, coalizões de interesse, associação ideológica
Judiciário	órgãos do poder judiciário	Alianças, coalizões e associações ideológicas
Consultorias, auditorias e corretoras (operadoras de compra e venda)		Ganho realizado com as prestações de serviços ao PND de consultoria e auditoria Ganho realizado com as transações no mercado financeiro
Comunidade Científica	Universidades CNPq e outros	Manutenção de investimentos em pesquisa e tecnologia

Elaboração própria.

Bibliografia de apoio: BNDES, Relatórios da Privatização (vários anos); DALMASIO (1999), PINHEIRO (2000), entrevista com Armando Castelar Pinheiro (2003).

O Ministério da Fazenda e do Planejamento sempre tiveram local de destaque ao longo de todo o período do PND, nos núcleos decisórios e tinham poder de influenciar decisões, mas sempre adotaram atitude acomodatória frente os processos de privatização. O ministério, a qual a empresa a ser desestatizada estava ligada, ficava mais envolvido no processo de privatização sem demais participações ativas dos outros ministérios.

O BNDES foi sem dúvida o ator do Executivo que mais cresceu e apareceu ao longo da década de 90, sua capacidade de influenciar decisões era alta e em expansão. As autoridades da agência governamental exerciam o papel de gestores do PND, nas tornou-se habito comum articular coalizões de interesses para materializar os leilões. Além do que a instituição podia viabilizar os créditos para futuros investimentos das empresas que estavam sendo privatizadas.

Importante exemplo encontra-se em DALMASIO (1999): O BNDES já aparecia como agente financiador dos grupos nacionais na licitação da Banda B da telefonia celular: financiaria até 50% do valor sendo que 40% deveriam ser pagos no ato da primeira parcela e prazos de seis anos para a amortização. Por outro lado, a BNDESPar poderia participar como acionista nos consórcios vencedores dos leilões de privatização, consórcios que tivessem participação dos grupos nacionais. Esta participação da BNDESPar ocorreria até a maturação do projeto, quando a subsidiária do BNDES alienaria sua participação. Além disso, a BNDESPar oferecia 10% do valor do aporte do grupo nacional junto a outras instituições financeiras.

Porém, as operações de leilão da Telebrás exigiram mediações complexas por parte do BNDES e do Minicon<sup>75</sup>. Na reta de chegada do grande leilão de privatização das telecomunicações apareceram sinais de riscos para a concretização da venda. Apenas 25 empresas se inscreveram<sup>76</sup> e algumas não tinham tradição no mercado para enfrentar apostas arrojadas (France Telecom e a Bristsh Telecom) ou simplesmente não eram grandes *players*

---

<sup>75</sup> Ator governamental atuante na área de telecoms, que teve poder de definir a regulamentação para o setor. (ver: DALMASIO, 1999)

<sup>76</sup> Houve casos em que a empresa fazia parte de vários consórcios, como a Telefônica de Espanha que se associou a 5 consórcios, Portugal Telecom associou-se a 3, a Construtora Andrade Gutierrez a 2, a Bell South a 3, a Telecom Itália a 3.

(Splice e BRT Telecon). O leilão só foi possível com a participação acionária do Estado via BNDES, Banco do Brasil e fundos de pensão. Além do BNDES ter atuado como articulador e garantidor de financiamento para a operação de compra,

“... coube à Construtora Andrade Gutierrez liderar o consórcio Telemar, como foi chamado, reunindo grandes grupos nacionais, como o Inepar, a Figo (La Fonte da família Gereissati), a Macal Investimentos e Participações Ltda (de Antônio Dias Leite Neto) e o Banco do Brasil, através das filiadadas Brasil Veículos e a Companhia de Seguros Aliança do Banco do Brasil S.A. A costura desse consórcio se consolidou no último prazo, pois o BNDES garantiu o financiamento da operação, devido à predominância de capital nacional na configuração do consórcio, e o Banco do Brasil garantiu a carta fiança”. (DALMASIO, p. 274, 1999)

O BNDES também defendia seus próprios interesses e um bom exemplo de burocracia estatal atuante em benefício dos próprios interesses foi o fecho do debate surgido a respeito da perspectiva de existência de excelentes reserva minerais na região de Carajás, ainda não identificadas pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) no momento da alienação da empresa. O BNDES firmou contrato de risco com a CVRD para pesquisa mineral, ficando cada parte responsável por 50% do investimento, sendo que cada uma das partes deterá 50% das reservas que vierem a ser descobertas.

Os processos de desestatização sofreram diversas medidas de caráter judicial normalmente iniciadas nas vésperas do leilão, com o intuito de suspender ou postergar a realização dos mesmos. Estes questionamentos estiveram ligados a forma de condução da privatização. Questionava-se desde o uso das moedas chamadas podres, conversão de títulos da dívida interna pelo valor de face, venda com desconto para empregados, ilegalidades no edital, não democratização do capital, não recuperação dos recursos públicos e transferência de monopólio. Estes procedimentos foram bastante utilizados no início do processo chegando a 90 recursos nos primeiros dois anos do PND<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Isto é, somando-se as ações: Civil Pública, Ordinária, Popular, Mandato de Segurança, Medida Cautelar e outras medidas. Com o decorrer do tempo eram acionados sempre que estava perto o leilão de uma estatal importante.

Uma semana antes de cada leilão, a oposição à privatização costumava entrar com um processo, obtendo uma liminar que suspendia o leilão. Ora, o BNDES se preparou para lidar com essa situação. Os técnicos da área de privatização aparelhavam a área jurídica do BNDES que trabalhava em parceria com a Advocacia Geral da União (AGU) para responder também de forma judicial os contra tempos ocasionados. Somente no caso da privatização da USIMINAS, o governo precisou lidar com 37 ações judiciais para poder efetuar a venda. A privatização da CVRD talvez tenha sido a mais difícil de todas, a empresa além de maior exportadora do Brasil era vista como a mais eficiente de todas as estatais. O governo enfrentou 217 ações judiciais, mais do que um quarto do total de ações relativas à privatização no Brasil até o fim de 1998.

Cada processo de privatização teve ampla divulgação, visando propiciar o público em geral pleno conhecimento de suas características e condições, sendo feita mediante publicação de aviso de edital no Diário Oficial da União e em mais dois jornais de grande circulação nacional. Além disso, existiu a preocupação de ventilar propagandas a favor da privatização na mídia. No início as despesas do PND concentraram-se nas empresas de consultoria, depois foi crescente a despesas com propaganda, quando se percebeu a necessidade de informar a sociedade quanto ao processo, ou digamos de manipular a opinião pública a favor da venda das estatais.

A imprensa exerceu papel fundamental, pois além de informar era importante formador de opinião pública. Porém, os atores que compõem a imprensa nacional estavam interessados em tirar proveito do processo de privatização. Os grupos donos das redes de televisões, jornais e revistas estavam especificamente interessados na privatização do sistema TELEBRÁS. Todo o tempo, os veículos de comunicação em massa, principalmente as organizações Globo, Bandeirantes e Sistema Brasileiro de Televisão, evitaram debates sobre a privatização das telecomunicações e disseminaram a certeza das melhoras que o setor privado poderia trazer. Além do que, anunciaram como bem sucedido o leilão e uma das maiores realizações dos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso.

Um importante ator, que recebia informações através da imprensa, era o juiz. Nas mãos de alguns deles estava a capacidade de suspender, mesmo que por um curto período, o leilão.



Dessa forma, a propaganda em prol da privatização realizada pela própria mídia foi decisiva para dar maior garantia a realização da venda das ações no dia marcado.

O processo de privatização atraiu e de certa forma gerou uma comunidade de consultorias e auditorias, pela demanda de informações e prestação de serviço do processo, que obviamente tinham grandes interesses na concretização do processo. Houve disputas acirradas entre essas empresas durante a licitação para selecionar as empresas que fariam os serviços A e B. O pagamento dos serviços de avaliação financeiro era um montante relevante conforme pode ser observado na tabela 16. O valor dos serviços A e B contratados para os primeiros 27 processos de desestatização foi equivalente a US\$ 36 milhões (consideradas as empresas privatizadas ou em processo de desestatização até dezembro de 1991). Importante exemplo foi o gasto com a privatização da CVRD (US\$ 63,8 milhões = 94,3% dos gastos do ano).

Tabela 19: Despesas incorridas com o PND

Ano	NNº de empresas desestatizadas	Despesas em US\$ milhões	% das despesas
1990	---	1,2	0,6
1991	4	19,4	10,3
1992	14	25,2	13,3
1993	6	16,3	8,6
1994	9	14,9	7,9
1995	8	10,7	5,7
1996	11	20,8	11
1997	4	67,7	35,8
1998	7	10,8	5,7
1999	2	2	1,1
Total geral	65	189	100

Fonte: BNDES. Relatório de Atividades, vários anos, Relatório Anual, vários anos.

## IV CONCLUSÃO

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social foi concebido com a finalidade principal de promover o financiamento do desenvolvimento do Brasil; todavia, ao longo dos seus cinquenta anos de vida a instituição modificou bastante suas prioridades.

O BNDES em vários momentos e processos econômicos foi um dos principais veículos da intervenção do Estado na economia brasileira. De 1952 a 1960 o Banco se revestia do papel de agente desenvolvimentista, atuando como instrumento financeiro das políticas estratégicas de desenvolvimento. No período Vargas (1951-54) ele é o responsável pela gestão do Programa de Reaparelhamento Econômico (PRE), contando unicamente com os aportes internos provindos de impostos compulsórios, pois os recursos das agências americanas ficaram na promessa. No Governo Kubitschek acumula diversos papéis: foi órgão responsável pela busca dos recursos externos para financiar o Plano de Metas, “mentor” dos estudos e participante ativo dos famosos grupos para a implementação das indústrias, além de fornecer capital a juros baixos (por vezes negativos, levando-se em conta a inflação) para empreendimentos do empresariado nacional. Metade dos investimentos da agência entre 1958 e 1967 foram destinados ao setor siderúrgico, sendo que no primeiro momento o país obteve a auto-suficiência na produção de aço e em seguida transformou-se em grande exportador de produtos siderúrgicos. Através da atuação do Banco, o Governo teve condições de criar três empresas estatais encarregadas de planejar e levar a cabo políticas para três segmentos fundamentais da economia. Eletrobrás, Siderbrás e Rede Ferroviária Federal saíram do papel para concretizar projetos em energia, siderurgia e transporte ferroviário.

No início da década de 70 o Banco começou uma reorientação para o setor privado, mas foi durante o II PND que o BNDES passou a ser o Banco da empresa privada nacional.

Durante o período de 1980-90 a atuação da instituição ficou vinculada às políticas ‘corretivas’ implementadas pelos governos do período. A eficiência financeira foi posta à frente da filosofia desenvolvimentista da instituição. O Banco de idéias, o mentor do desenvolvimento econômico, o financiador de investimentos de longo prazo passou a ter uma diretoria e um departamento econômico altamente especializado nos ‘modelos macroeconômicos’ idênticos aos arquitetados pelos economistas do mercado. Diferentemente

do objetivo original, o BNDES passou a ser o maior operador de mercado de capitais no país<sup>78</sup>, cujos critérios são patrimonialistas e de rápidos resultados financeiros no curto prazo.

Durante os 10 anos de maior intensidade do PND, assistiu-se a afirmação do BNDES como um banco de negócios. Mesmo considerando a sua importância enquanto agência provedora de crédito de longo prazo, a atuação do BNDES não reflete o que deveria ser sua dinâmica de instituição financeira de desenvolvimento. Suas outras atividades foram tornando-se opacas frente a função de gestor da privatização.

Um fato interessante foi a mudança de papel do banco de desenvolvimento chileno. A *Corporación de Fomento de La Producción* (CORFO) foi fundada em 1938 com o objetivo de efetuar investimentos estatais em infra-estrutura e promover o processo de industrialização<sup>79</sup>. A irmã mais velha do BNDES começou a perder suas características de banco de desenvolvimento a partir do golpe militar ocorrido no Chile em 1973, quando foi encarregada de promover a desestatização. A partir de então houve redução do seu papel estratégico no desenvolvimento através da suspensão do fornecimento de crédito e do fortalecimento da atividade de intermediação financeira. Assim como mais tarde ocorreu com a sua similar brasileira, a CORFO constituiu-se em agente de desmontagem do aparato produtivo estatal que a mesma ajudou a erguer.

A agência brasileira que nos fins dos anos 60 sonhava em ser um *holding* do setor produtivo do Estado<sup>80</sup>, durante a década de 70 tornou-se *holding* do setor privado ao agregar diversas empresas estatizadas (BNDESPAR), nos anos 90 promoveu a alienação do patrimônio estatal. Do Plano de Metas ao financiamento do setor privado o papel da Instituição foi o de ajudar a “perna” mais fraca do tripé Multinacional - Estado e Indústrias Privada Nacional, chegando aos anos 90 como o agente “modernizador” — como o próprio BNDES se auto denomina — do Estado mediante a promoção de privatizações.

---

<sup>78</sup> O estímulo ao mercado de capitais sempre foi preocupação do Banco, no início de 1976 o BNDES instituiu o Programa de Estímulo ao Desenvolvimento do Mercado de Capitais (Procap), por meio dele o banco concedia financiamentos para subscrição de ações, como garantia firme outorgada a ofertas públicas de títulos. O incentivo ao incipiente mercado de capitais era um dos principais objetivos da BNDEPar.

<sup>79</sup> Era uma espécie de holding das estatais chilenas. A CORFO foi fundamental na implantação das políticas de fomento à produção, durante o governo Allende foi a principal articuladora da implementação dos planos do governo (unidades populares).

<sup>80</sup> O BNDES pretendia, segundo Martins (1985), ser a *holding* estatal do setor siderúrgico. Esta meta foi frustrada com a criação da Siderbrás.

No parecer de Maria Conceição Tavares, não há mais quem avalie o conjunto da economia e pense o desenvolvimento de sua forma estrutural. (BNDES, 2002) Chegou-se ao ponto, em 1998, do BNDES contratar um consorcio de empresas especializadas para execução do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, o qual teve por objetivo contribuir para a elaboração do Plano Plurianual de Investimento — denominado Avança Brasil. Ao longo de toda década de 90 a instituição permaneceu absorvida pelas operações do dia-a-dia. Administrando as crises do cotidiano o que tomava mais tempo e atenção que articular os projetos de longo prazo. O BNDES manteve-se durante o PND como o agente articulador entre governo, empresários e bolsa de valores (mercado de capitais) dando suporte — por várias vezes viabilizando com dinheiro público e compra de ações pela própria instituição — os leilões das estatais.

Nos anos 90 o BNDES foi essencialmente o banco da privatização (*privatization-business corporate*).

## V Anexos:

Tabela 20:

Resultados Anuais do Programa Nacional de Desestatização no Brasil - 1991/1999

US\$ milhões

<i>Período</i>	<i>Número de Desestatizações</i>	<i>Receita Total</i>	<i>Dívidas Transferidas</i>	<i>Resultado Geral</i>
1991	4	1.614	374	1.988
1992	14	2.401	982	3.383
1993	6	2.627	1.561	4.188
1994	9	1.966	349	2.315
1995	8	1.003	625	1.628
1996	17	5.486	1.033	6.519
1997	37	25.495	5.058	30.553
1998	32	28.096	6.567	34.663
1999	12	3.202	1.238	4.440
Total	139	71.890	17.787	89.677

Fonte: BNDES (1999)

Tabela 21:

Resultados Anuais / Setoriais do Programa Nacional de Desestatização no Brasil - 1991/1999

SETOR	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Siderúrgico	2	2	4	-	-	-	-	-	-	8
Petroquímico	-	8	1	6	7	5	-	-	-	27
Mineração	-	-	-	1	-	-	1	-	-	2
Energia Elétrica	-	-	-	-	1	1	-	1	-	3
Financeiro	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Ferrovário	-	-	-	-	-	5	1	1	-	7
Informática	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Outros	2	1	-	1	-	-	-	-	-	4
Portuário	-	-	-	-	-	-	1	5	1	7
Fertilizantes	-	3	1	1	-	-	-	-	-	5
Telecomunicações	-	-	-	-	-	-	10	12	4	26
Estaduais	-	-	-	-	-	6	23	13	6	48
TOTAL	4	14	6	9	8	17	37	32	12	139

Fonte: BNDES, (1999)

Tabela 22: Resultados Setoriais do Programa Nacional de Desestatização no Brasil - 1991/1999 US\$ milhões

<i>Setor</i>	<i>Receita de Vendas</i>	<i>Dívidas Transferidas</i>	<i>Resultado Geral</i>	<i>%</i>
Decreto 1.068	1.102	-	1.102	1.2%
Energia Elétrica	23.189	7.221	30.410	33.9%
Ferrovário	1.697	-	1.697	1.9%
Fertilizantes	418	75	493	0.5%
Financeiro	1.508	-	1.508	1.7%
Gás / Saneamento	2.299	88	2.387	2.7%
Informática	49	-	49	0.1%
Mineração	3.305	3.559	6.864	7.7%
Outros	344	269	613	0.6%
Petroquímico	2.698	1.003	3.701	4.1%
Portuário	421	-	421	0.5%
Siderúrgico	5.562	2.625	8.187	9.1%
Telecomunicações	28.675	2.947	31.622	35.3%
Transportes	623	-	623	0.7%
Total	71.890	17.787	89.677	100%

Fonte: BNDES (1999)

Tabela 20: Resultado Consolidado por Tipo de Comprador - PND no Brasil - 1991/1999

US\$

milhões

Setor	Instituições Financeiras	Fundos de Pensão	Empresas Nacionais	Capital Estrangeiro	Pessoa Física	Total Venda
SIDERURGIA	1.596,9	869,1	1.720,4	207,1	1.168,1	5.561,5
PETROQUÍMICA	566,7	223,0	1.645,2	118,0	145,7	2.698,5
FERTILIZANTES	21,4	0,0	378,3	6,2	12,3	418,2
ELÉTRICO	398,9	241,2	632,3	2.263,7	371,9	3.908,0
FERROVIÁRIO	29,5	24,7	1.416,5	226,1	0,0	1.696,9
MINERAÇÃO	0,0	782,9	1.978,4	375,2	168,2	3.304,7
PORTUÁRIO	37,7	87,9	294,5	0,0	0,8	420,8
FINANCEIRO	238,7	0,0	0,0	0,0	1,4	240,1
OUTROS	70,1	151,4	36,4	71,1	15,1	344,1
DECRETO 1.068	0,0	0,0	0,0	0,0	1.101,5	1.101,5
INFORMÁTICA	0,0	0,0	47,3	0,0	2,3	49,6
TOTAL PND	2.959,8	2.380,2	8.149,2	3.267,4	2.987,2	19.744,0
EM %	15,0%	12,1%	41,3%	16,5%	15,1%	100,0%
ELÉTRICO	142,8	1.961,0	8.767,2	8.410,0	0,0	19.281,0
GÁS / SANEAMENTO	375,0	0,0	166,4	1.757,6	0,0	2.299,0
FINANCEIRO	1.087,0	0,0	28,0	153,0	0,0	1.268,0
TELECOMUNICAÇÕES	0,0	0,0	419,1	1.277,9	0,0	1.697,0
TRANSPORTES	0,0	13,4	185,0	424,6	0,0	623,0
TOTAL ESTADUAIS	1.604,8	1.974,4	9.565,7	12.023,1	0,0	25.168,0
EM %	6,4%	7,8%	38,0%	47,8%	0,0%	100,0%
TELECOMUNICAÇÕES	0,0	397,4	10.278,0	16.009,6	293,0	26.978,0
TOTAL TELECOMUNICAÇÕES	0,0	397,4	10.278,0	16.009,6	293,0	26.978,0
EM %	0,0%	1,5%	38,1%	59,3%	1,1%	100,0%
TOTAL GERAL	4.565,6	4.752,0	27.992,9	31.300,1	3.280,2	71.890,0
EM %	6,4%	6,6%	38,9%	43,5%	4,6%	100,0%

Fonte: BNDES (1999)

Tabela 24: Participação do Investidor Estrangeiro nas Privatizações do Brasil - 1991/1999

US\$ milhões

Nacio- nalidade	PND	%	Estaduais	%	Telecomunica- ções	%	Total US\$ milhões	Total %
USA	1.638	8,3%	5.736	22,8	3.962	13,7	11.066	15,4
Espanha	1	0,0%	3.046	12,1	5.042	18,7	8.089	11,3
Portugal	1	0,0%	658	2,6%	4.224	15,7	4.882	6,8%
Itália	-	-	143	0,6%	1.220	4,5%	1.362	1,9%
Chile	-	-	1.006	4,0%	-	-	1.006	1,4%
Bélgica	880	4,5%	-	-	-	-	880	1,2%
Inglaterra	2	0,0%	692	2,7%	21	0,1%	715	1,0%
Canadá	21	0,1%	-	-	671	2,5%	692	1,0%
Suécia	-	-	-	-	599	2,2%	599	0,8%
França	479	2,4%	90	0,4%	10	0,0%	580	0,8%
Holanda	5	0,0%	410	1,6%	-	-	415	0,6%
Japão	8	0,0%	-	-	256	0,9%	264	0,4%
Korea	-	-	-	-	265	1,0%	265	0,4%
Argentina	-	-	148	0,6%	11	0,0%	159	0,2%
Alemanha	75	0,4%	-	-	-	-	75	0,1%
Uruguai	0	0,0%	-	-	-	-	0	0,0%
Outros	157	0,8%	350	1,4%	-	-	506	0,7%
Participação Estrangeira	3.267	16,5	12.278	48,8	16.011	59,3	31.556	43,9
Participação Nacional	16.477	83,5	12.890	51,2	10.967	40,7	40.334	56,1
Total Geral	19.744	100%	25.168	100%	26.978	100%	71.890	100%

Fonte: BNDES (1999)



Tabela 22: Leilões de Privatização (PND)

Empresas Privatizadas	Setor	Data do Leilão	Valor US\$ mi*	Ágio %	Principal moeda	Principal comprador	**
USIMINAS	siderúrgico		1113,4	14,3	SIBR	Consorcio Bozano Simonsen	14
CELMA	eletrônico	01/11/1991	90,7	25,1	SIBR	Andrade Gutierrez e Bancos B. Vista e Safra	12
MAFERSA	material de transporte	11/11/1991	48,4	161,8	OFND	REFER	15
COSINOR	siderúrgico	14/11/1991	13,6	13,7	CPs	Grupo Gerdau	15
SNBP	transporte	14/01/1992	11,9	54	SIBR	CINCO	14
INDAG	fertilizante	23/01/1992	6,8	0	CPs	IAP	14
AÇOS FINOS	siderúrgico	14/02/1992	105,1	150,2	CPs	Grupo Gerdau	18
PIRATINI							
PETROFLEX	petroquímico	10/04/1992	215,6	20,7	CPs	Consórcio PIC	17
COPEL	petroquímico	15/05/1992	797,1	29,2	DVR	Consorcio PPE	21
ALCALIS	petroquímico	15/07/1992	78,9	0	DVR	Gr. Francoso Pires	20
CST- PRIMEIRO LEILÃO	siderúrgico	16/07/1992	294,8	0	DVR	Gr. Bosano Simonsen, CVRD E Unibanbo	24
CST- SEGUNDO LEILÃO	siderúrgico	23/07/1992	36,9	0	DVR	Grupo Bosano Simonsen e Unibanbo	24
NITRIFLEX	petroquímico	06/08/1992	26,2	0	DVR	Itap	20
FOSFÉRTIL	fertilizante	12/08/1992	177,1	27,1	DVR	Consorcio Fretilfoz	23
POLISUL	petroquímico	11/09/1992	56,8	0	CPs	Hoechst e Ipiranga	25
PPH	petroquímico	29/09/1992	40,8	62,2	CPs	Petropar, Himont e Odebrecht	25
GOIAS FERTIL	fertilizante	08/10/1992	12,7	0	TODA	Fosfertil	25
ACESITA	siderúrgico	22/10/1992	450,3	29,5	OFND	Previ, Sistel e Banco Safra	19
CBE	petroquímico	03/12/1992	10,9	0	DVR	Unigel	21
POLIOLEFINAS	petroquímico	19/03/1993	87,1	0	CPs	Odebricht	24
CSN	siderúrgico	02/04/1993	1056,6	0	DVR	Vicunha, Docenave, Bamer, Brades e Itaú	15
ULTRAFERTIL	fertilizante	24/06/1993	199,4	0	DVR	Fosfertil	33
COSIPA	siderúrgico	20/08/1993	330,5	98,8	SIBR	Anquila e Brasturbo	19
AÇOMINAS	siderúrgico	10/09/1993	576,7	94,6	DVR	Cia. Min. Part. Industrial	19
OXITENO	petroquímico	15/09/1993	53,9	0	MDFA	Dresdner Bank e Ultraquímica	30
PQU	petroquímico	24/01/1994	269,9	0	DVR	U. Carbide,	34

ARAFERTIL	fertilizante	15/04/1994	10,7	0	DVR	POLIBR., Privatinvest., Odebrecht QUIMBRASIL E Fertsul	41
MINERAÇÃO CARAIBA	mineração	28/07/1994	5	0	DVR	Caraiba Metais	47
ACRINOR	petroquímico	16/08/1994	12,1	0	SIBR	Copene e Rhodia	48
COPERBO	petroquímico	16/08/1994	25,9	0	DVR	Petroflex e Copene	45
CIQUINE	petroquímico	17/08/1994	23,7	0	DVR	Conepar	48
POLIALDEN	petroquímico	17/08/1994	16,7	0,2	DVR	Conepar	48
POLITENO	petroquímico	18/08/1994	44,9	0	DVR	Conepar e Suzano	48
ESCELSA	elétrico	11/07/1995	385,7	11,8	M.COR.	Consórcio Parcel	12
COPENE	petroquímico	15/08/1995	253,8	0	DVR	Norquiza	60
EMBRAER	const. Aeronaves	07/12/1994	183	0,8	DVR	SISTEL, PRIVI, WAARSTEIN, Bosano Simonsen	35
CPC	petroquímico	29/09/95	99,6	10,5	SIBR	Odebrecht	61
SALGEMA	petroquímico	05/10/95/	139,2	60,6	DVR	Odebrecht e Copene	48
CQR	petroquímico	05/10/1995	1,7	13800 0	DVR	Odebrecht	62
CBP	petroquímico	05/12/1995	0	50	nd	Grupo Mariani	64
NITROCARBONO	petroquímico	05/12/1995	29,6	0,2	DVR	Grupo Mariani	64
PRONOR	petroquímico	05/12/1995	63,5	0,9	DVR	Grupo Mariani	64
POLIPROPILENO	petroquímico	01/02/1996	81,2	0	DVR	Suzano, Montell- Shell e Ipiranga	66
KOPPOI	petroquímico	02/02/1996	3,1	1,6	DVR	Suzano, Montell- Shell e Ipiranga	59
RFFSA/M. OESTE	transporte	05/03/1996	63,4	3,6	M.COR.	Noel Group, Chemical Bank, Bank of America	48
LIGHT	elétrico	21/05/1996	2270,9	0	M.COR.	EDF, Houston Power, AES	11
DETENRFFSA/M. CENTRO-LESTE	petroquímico	22/05/1996	12,1	0	DVR	Petroquisa, UMA e UNIPAR	69
RFFSA/M. CENTRO-OESTE	transporte	14/06/1996	316,1	0	M.COR.	Consortio Tacumã (CVRD e outras)	51
POLIBRASIL	petroquímico	27/08/1996	99,4	0	DVR	Suzano, Montell- Shell e Ipiranga	65
RFFSA/M. SULDOESTE	transporte	20/09/1996	870,6	0	M.COR.	MBR, CSN, FERT., CELATO, TRAFERTIL, COSIGUA	54
EDN	petroquímico	26/09/1996	16,6	0,3	DVR	Dow Quimica	73
RFFSA/M.T.CRIST INA	transporte	22/11/1996	17,9	11,3	M.COR.	B. Interfinance, GEMON, St Lucia Agroind	56
RFFSA/M. SUL	transporte	13/12/1996	208,5	37	M.COR.	Ralph Partners, Raitex, Interfer. E	57

CVRD	mineração	06/05/1997	3131,5	20	M.COR.	outros CSN, Opportunity, F. de Pensão	23
CODESA- TERM. PAUL	transporte	13/05/1997	9	0	M.COR.	Consortio PEIU	20
RFFSA/M. NORDESTE	transporte	18/07/1997	14,6	37,9	M.COR.	CVRD, CSN, Taquari (Vicunha), Bradesco	64
TECON-1 (CODESP)	transporte	17/09/1997	250,9	171,1	M.COR.	Consortio Santos-Brasil	13
BACNO MERIDIONAL	banco	04/12/1997	238,7	53,6	DVR	Banco Bonsano Simonsen	62
CODESA- TERM. CAPUABA	transporte	06/05/1998	26,2	0	M.COR.	CVRD	20
TECON SEPETIBA (CDRJ)	transporte	03/09/1998	79	0	M.COR.	CSN	24
GERASUL	elétrico	15/09/1998	800,4	0	M.COR.	Tractebel	40
TER. M.V. PORTO RJ (CDRJ)	transporte	03/11/1998	26,4	63,3	M.COR.	Grupo Multiterminais	26
PORTO ANGRAREIS(CDR J)	transporte	05/11/1998	7,9	0	M.COR.	Cons. Angra Porto (Fer. C. Atlant. e outros)	26
MALHA PAULISTA (FEPASA)	transporte	10/11/1998	205,8	5	M.COR.	FERROPASA, CVRD e outros	9
DATAMEC	Informática	23/06/1999	47,3	0	M.COR.	Unisys	18
PORTO DE SALVADOR (CODEBA)	transporte	22/12/1999	20,9	0	M.COR.	Wilport Operadores Portuarios	40

\*\* Duração do Processo em meses

Fonte: BNDES, Relatórios de Privatização, vários anos.

Outro fato bastante relevante na evolução da composição societária da siderurgia brasileira refere-se à privatização, efetivada em 6 de maio de 1997, da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), detentora de posições acionárias em diversas empresas do setor. O Consórcio Brasil, liderado pela CSN (25,55%) e constituído também por fundos de pensão (39,29%), Investvale + BNDESPAR (9,47%), Banco Opportunity (16,73%) e Nations Bank (8,97%), adquiriu a Valepar, *holding* que detém 41,73% do capital votante da CVRD pelo valor de R\$ 3,33 bilhões, cuja privatização, onde a CSN arrematou 25,5% do controle, contribuiu fortemente para o aumento das participações cruzadas no setor e reforçou sobremaneira as posições da CSN e dos fundos de pensão, em especial o do Banco do Brasil (Previ), conforme se pode observar na Tabela 12. Dessa forma, estabeleceu-se na indústria siderúrgica brasileira uma situação bastante particular em relação à composição societária, caracterizada por um alto nível de participações cruzadas. ([www.bndes.gov.br/](http://www.bndes.gov.br/) dezembro de 2003)

Tabela 26: Participação da CVRD e dos Fundos de Pensão nas Privatizações do Setor Siderúrgico: Capital Total - 1997

	CVRD	PREVI	Demais Fundos
CSN	9,57	13,42	13,42
Usiminas	7,74	8,09	11,92
CST	22,69	9,30	34,40
Açominas	4,84	-	-
Acesita	-	23,84	26,50

Fonte: BNDES ([www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br))

## VI BIBLIOGRAFIA:

- ABRANCHES, Sérgio (1999). "Privatização, mudança estrutural e regulação: uma avaliação do programa de privatização no Brasil"; in: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord). *A crise mundial e a nova agenda de crescimento*. Rio de Janeiro: José Olímpio.
- ALÉM, Ana Cláudia (1998). *O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro: BNDES, v. 5, p. 51-76, Jun.
- ANDIMA (1997). *Moedas da Privatização*. Estudos Especiais, Rio de Janeiro: Associação Nacional Das Instituições de Mercado Aberto.
- BACHA, E. L. "O plano real: uma avaliação"; in: MERCADANTE, Aloísio (Org.) *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. São Paulo: Unicamp, 1998.
- BAER, Mônica. *Sistema financeiro internacional: oportunidades e restrições ao financiamento do desenvolvimento*. Novos estudos Cebrap. Jul., 1995. São Paulo.
- BAER, W. (1966) *A Industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- BANCO MUNDIAL (1994). *Relatório sobre desenvolvimento mundial: infra-estrutura e o desenvolvimento 1994*. Indicadores do desenvolvimento. Washington: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Relatório sobre desenvolvimento mundial: Do plano ao mercado*. Indicadores selecionados do desenvolvimento mundial. Washington: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Relatório sobre desenvolvimento mundial: O Estado num mundo em transformação*. Indicadores selecionados do desenvolvimento mundial. Washington: Banco Mundial.
- BANKO, Anita Kon & CACCIAMAL, Maria Cristina (2000). *Costos sociales de las reformas neoliberales en América Latina*. São Paulo: Ed. Pontificia Universidade Católica.
- BASSI, Eduardo (1997). *Globalização de negócios*. 1ª edição. São Paulo: Cultura editores associados.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga (1995). O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados. *Economia e Sociedade* nº 4, junho p. 11-20.
- \_\_\_\_\_ (1997). "Finança Global e ciclos de expansão", in: FIORI, José Luiz (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.
- BELLUZZO, L., G., M. e COUTINHO, R. (ORGS) (1998) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise*. 4.ed. Campinas: Unicamp-IE.
- BELLUZZO, Luiz G. & ALMEIDA Julio G. (2002) *Depois da Queda*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira Editora.
- BIELSCHOWSKY, R. (1996) *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do Desenvolvimento*. 3.ed. Rio de Janeiro: Contratempo.
- BIRD (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and policy*. New York University Press.

- BNDES (1992). *Indicadores de competitividade internacional da indústria brasileira (1970/1990)*. Rio de Janeiro (Estudos BNDES, 21).
- \_\_\_\_\_. (1995) *Reestruturação industrial em contexto de abertura e integração: um modelo para o caso brasileiro*. Rio de Janeiro, maio (Textos para Discussão, 25).
- BNDES (entre os anos de 1985 ao ano 2000). *Relatório Anual*. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES (entre 1992 a 2000). *Relatório de Atividade: Programa Nacional de Desestatização*. Rio de Janeiro: BNDES e Programa Nacional de Desestatização.
- BNDES (1994). *Siderurgia*. Rio de Janeiro: Área de Operações Industriais.
- BNDES (1996). *O BNDES e o Plano de Metas 1956/61*. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES (2002). *BNDES: 50 anos de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES (2003) Internet: [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)
- BNDESPAR (1992). *Privatização a experiência da BNDESPar 1987-1989*. Rio de Janeiro: Departamento de Relações Institucionais, Sistema BNDES.
- BONELLI, R. (1992) Growth and productivity in Brazilian manufacturing industries: impacts of trade orientation. *Journal of Development Economics*, v.39.
- \_\_\_\_\_. (1993) *Uma agenda de política industrial. Perspectivas da Economia Brasileira — 1994*. Rio de Janeiro: IPEA.
- \_\_\_\_\_. (1995) “Política industrial: proposta para discussão”; in: VELLOSO, J. dos Reis (org.). *O Real e o futuro da economia*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- \_\_\_\_\_. (1996) *Ensaio sobre política econômica e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: CNI/Senai/Ciet.
- BONELLI, Regis & VEIGA, Pedro da Motta & BRITO, Adriana Fernandes de (1997). *As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições*. Rio de Janeiro, texto para discussão nº 527.
- BONELLI, R., GUIMARÃES, E. A. (1990) *Política econômica e estratégia industrial: perspectivas*. In: VELLOSO, J. P. dos R. (org.) *A nova estratégia industrial: o Brasil e o mundo da III Revolução Industrial*. Rio de Janeiro: J. Olympio.
- BRAGA, José de Souza Braga, CINTRA, A. M. C. & DAIN, S. (1995). *A instabilidade das finanças públicas da América Latina*. São Paulo: Fundap (folheto).
- \_\_\_\_\_. (1997). “Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo”, in: FIORI, José Luiz (org.) (1997). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 3º ed.
- BRAUDEL, Fernand (1989). *Gramática das civilizações*. Tradução de : Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes.
- CANO, Wilson (1999). “América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo”, in: FIORI, José Luiz (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.
- CARNEIRO, Francisco Galvão & ROCHA, Carlos Henrique (2000). “Reforma do setor público na América Latina: uma perspectiva comparada”; in: *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: Departamento de Relações Institucionais, BNDES.

- CARNEIRO, Ricardo (2002). *Desenvolvimento em crise – A economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP/ IE UNICAMP.
- CASSIOLATO (1996). *As novas políticas de competitividade: a experiência dos principais países da OCDE*. Texto para Discussão Interna nº 367. Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ.
- CASTRO, A. B., SOUZA, F. E. D. (1985). *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra.
- CINTRA, Marcos Antônio Macedo. *A nova ordem financeira internacional e a dolarização das economias latino-americanas*. Texto para discussão. 1999.
- \_\_\_\_\_. (1999) *Dependência sem desenvolvimento: os limites e contradições da inserção internacional brasileira nos anos 90*. Revista Novos Estudos.
- COLISTETE, R., P. (1991) *O Desenvolvimento e seus críticos: as idéias da CEPAL e de Caio Prado Jr. Sobre a internacionalização econômica nos anos 50*. Campinas: UNICAMP. Dissertação (Mestrado).
- CHESNAIS, François (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- CHISARI, Omar & PARDINA, Martín (2000). “Algunos determinantes en sectores de infraestructura en la Argentina”, in: HEYMANN, Daniel & KASACOFF, Bernardo (editores). *La Argentina de los años noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*. Buenos Aires: Edeba, Nações Unidas e Cepal.
- CORSI, F. L. (2002). Política econômica e nacionalismo no Estado Novo; in: TAMÁS SZMRECSÁNYI & SUZIGAN W. (ORG.). *Historia Econômica do Brasil Contemporânea*. São Paulo: HUCITEC, abphe, Ediotra da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial.
- COUTINHO, Luciano G. (1992) Terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança. *Economia e Sociedade*, nº 01, agosto. Campinas: UNICAMP / IE.
- \_\_\_\_\_. (1994). (COORD.) *Estudo da competitividade da indústrias brasileira – ECIB*. Campinas: Edunicamp
- \_\_\_\_\_. (1996) A fragilidade do Brasil em face da globalização. In BAUMAN, R (org.) *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campos, p. 219-238.
- \_\_\_\_\_. (1997) A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, J.P.R. (Org.) *Brasil: desafios de uma país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- \_\_\_\_\_. (1999) “Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres”, in: FIORI, José Luiz (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.
- CRUZ, Paulo R. Davidoff Chagas (1984). *Divida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta*. Campinas: UNICAMP: (Tese de Doutorado)
- \_\_\_\_\_. (1999). *Divida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta*. Coleção de Teses, segunda edição. Campinas: UNICAMP/ IE
- \_\_\_\_\_. (2002). “Capitais externos e o financiamento de longo prazo no Brasil”; in: TAMÁS SZMRECSÁNYI & SUZIGAN W. (ORG.). *Historia*

- Econômica do Brasil Contemporânea. São Paulo: HUCITEC, abphe, Ediotra da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial.
- CURRALERO, Claudia Regina Baddini (1998). *A atuação do sistema BNDES como instituição financeira no período 1952/96*. Campinas: UNICAMP (Dissertação de mestrado).
- CYSNE, Rubens Penha (1998). *Aspectos macro e micro econômicos das reformas brasileiras*. Rio de Janeiro: Centro de Estudo de Reforma do Estado, EPGE, Fundação Getulio Vargas (Texto para discussão nº 011).
- DRAIBE, Sônia (1985). *Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- EDWARDS, Sebastian (1997). *Crisis and reform in Latin America*. Washington: Word Bank.
- EICHENGREEN, Barry (2000) *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. Tradução: Sergio Blum. São Paulo: Editora 34.
- ERBER, Fábio S. & CASSIOLATO, José Eduardo (1997). *Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE*. Revista de Economia Política, vol. 17, nº 2 (66), p. 32-60 abril-junho.
- FERRAZ, J. C., KUPFER, D., HAGUENAUER, L. (eds.) (1996) *Made in Brazil — desafios competitivos para a indústria*. Rio de Janeiro: Campus.
- FILHO, J. C. Matos, OLIVEIRA, C. Wagner (1996). *O processo de privatização das empresas estatais brasileiras*. Brasília: IPEA (texto para discussão, 442).
- FILHO, Reynaldo Passanezi (1993). *Custos e significado das políticas de saneamento e privatização da siderurgia brasileira*. Notas Técnicas, nº 4, IESP/Fundap. São Paulo: Fundap.
- FIORI, J., L. (1995) *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado Desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ.
- \_\_\_\_\_ (org.) (1997). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 3º ed.
- \_\_\_\_\_ (org.) (1999). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.
- FONSECA, Pedro C. D. (2002). "Nacionalismo e Economia: o Segundo Governo Vargas"; in: TAMÁS SZMRECSÁNYI & SUZIGAN W. (ORG.). *História Econômica do Brasil Contemporânea*. São Paulo: HUCITEC, abphe, Ediotra da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial.
- FURTADO, C. (1986) *Análise do "modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_ (1975) *Formação econômica do Brasil*. 13.ed. São Paulo: Editora Nacional.
- \_\_\_\_\_ (1962) *A Pré - revolução brasileira*. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- GIAMBIAGI, Maurício Mesquita Moreira (org.) (2000). *A economia Brasileira anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES.



- GIORINI, Ana Paula Fontenelle (1996). *Regulamentação do setor de telecomunicações inglês e seus impactos sobre o Welfare*. Revista do BNDES, v.1 n. 1. Rio de Janeiro: BNDES.
- GLADE, Willian (edited) (1990). *Privatization of public enterprises in Latin America*. San Francisco: ICS Press; copublication of the International Center for Economic Growth, the Center for U.S. – Mexican Studies.
- HEYMANN, Daniel (2000). “Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico”, in: HEYMANN, Daniel & KASACOFF, Bernardo (editores). *La Argentina de los anos noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*. Buenos Aires: Edeba, Nações Unidas e Cepal.
- HOBBSBAWM, E. (1998) *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- HOLANDA, Sergio Buarque de( ) *Visões do Paraíso*.
- IANNI, O. (1986) *Estado e Planejamento no Brasil*. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- IESP (1993). *O processo de privatização no Brasil: a experiência nos anos 90-92*. São Paulo: FUNDAP (Relatório de Pesquisa, 11).
- LEGISLAÇÃO (2001). *Programa Nacional de Legislação*. Rio de Janeiro: BNDES.
- LAPLANE, Mariano F. & SARTI, Fernando (1997). *O investimento direto estrangeiro no Brasil nos anos 90: determinantes e estratégias*. Campinas: NEIT/IE, UNICAMP (Relatório de Pesquisa).
- \_\_\_\_\_ (1999) Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos anos 90. Brasília: IPEA, n. 629, p. 01-47.
- LEOPLÓDI, Maria A. (2002). “O difícil caminho do meio: Estado, burguesia Industrial e Industrialização no Segundo Governo Vargas”; in: TAMÁS SZMRECSÁNYI & SUZIGAN W. (ORG.). *História Econômica do Brasil Contemporânea*. São Paulo: HUCITEC, abphe, Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial.
- LESSA, Carlos (1982). *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense.
- LESSA, C. e DAIN, S. (1998) Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L., G., M. e COUTINHO, R. (ORGS) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre crise* 4.ed. Campinas: Unicamp-IE.
- MALAN, P. et al. (1977) *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-1952)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- MARTINS, Luciano (1985). *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_ (1976). *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: anthropos.
- MARTHIEU, Catherine Marie (1993). *As estatizações do governo Mitterrand na França – 1981-1988*. Campinas: UNICAMP (Dissertação de Mestrado).
- MELLO, J., M., C. O (1998) *Capitalismo tardio*. 10.ed. Campinas: Unicamp-IE.
- MELO, Marina Figueira de (1994). *A privatização no Brasil: análise de seus fundamentos e experiências internacionais*. São Paulo: USP (Tese de Doutorado).

- MENDONÇA, Jacy de Souza (org) (1995). *Privatização: mercado brasileiro e mercado mundial*. São Paulo: Instituto Liberal de São Paulo.
- MENDONÇA DE BARROS, J. R. & GOLDENSTEIN. (1997) Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. In: Revista de Economia Política. São Paulo.
- MILAGRES, Rosileia das Mercês (1993). *Um estudo sobre o programa de privatização no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG - CEDEPLAR (Dissertação de Mestrado).
- MOREIRA, Terezinha (1994). *O processo de privatização mundial: tendências recentes e perspectivas para o Brasil*. Revista do BNDES, v. 1, p. 3-26. Rio de Janeiro: BNDES.
- MOURÃO, J. Fusaro (1994). *A integração competitiva e o planejamento estratégico no sistema BNDES*. Revista do BNDES, v. 1, jun. Rio de Janeiro: BNDES.
- NEUHAUS, Paulo (1980). *Economia Brasileira: uma visão histórica*. Rio de Janeiro: Campus.
- OLIVEIRA, F. (1981) *A Economia da dependência imperfeita*. 4.ed. Rio de Janeiro: Graal.
- PAGLIARI, Marilu. (2000) Participação do capital internacional no processo de privatização no Brasil – período 1990/1999. Florianópolis.
- PELLEGRINI, J. A (1993). *Sistema BNDES atuação recente, diagnostico da situação atual e perspectivas*. Estudos Econômicos, v. 23, n. 03, set/ dez. São Paulo: IPE/ USP
- PICCININI, M. Serrão (1996). *A infra estrutura nas diferentes esferas do setor público e a participação da iniciativa privada*. Revista do BNDES, v. 3, p. 79-114, dez. Rio de Janeiro: BNDES.
- PINHEIRO, A. Castelar (1991). *Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas*. Brasília: IPEA (texto para discussão, 230).
- PINHEIRO, A. C. et alii. (1993) *Incentivos fiscais e creditícios às exportações*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES.
- PINHEIRO, Castelar Armando & FUKASAKU, Kiichiro (org.) (2000). *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: Departamento de Relações Institucionais, BNDES.
- PINHEIRO, Castelar Armando & GLAMBIAGI, Fabio (2000). “Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil; in: PINHEIRO, Castelar Armando & FUKASAKU, Kiichiro (org.) (2000). *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: Departamento de Relações Institucionais, BNDES.
- PINHEIRO, A. C., HORTA, M. H. (1993) *A competitividade das exportações brasileiras no período 1980-88*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, jun. (Seminário de Pesquisa, 12).
- PINTO, Rogério Feital S (1967). *The political ecology of brazilian National Bank for Deselopment (BNDE): a study of politics, development and public administration*. Washigton: Union Pan Americana.
- PRADO Jr., C. (1955) *Nacionalismo brasileiro e capitais estrangeiros*. Revista Brasiliense (São Paulo), n. 2, p. 80-93.

- PRADO Jr., C. (1970) *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- PRADO Jr., C. (1987) *A Revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense.
- PRADO, Sérgio Roberto Rios do (1994). *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal e os processos de privatização a nível mundial*. Campinas : UNICAMP (Teses de Doutorado).
- \_\_\_\_\_ (1998). *Duas décadas de privatização: um balanço crítico*. Economia e Sociedade, nº10, p. 39-79, junho de 1998Campinas: UNICAMP.
- PRATES, Daniela Magalhães. (1997) *Abertura financeira e vulnerabilidade externa – a economia brasileira na década de 90*. Campinas. Dissertação (Mestrado em economia). Instituto de economia da Universidade Estadual de Campinas.
- RAMOS, J. (1993) *El desafío de la competitividad en los años noventa*. Santiago: Cepal, nov. 1995, mimeo.
- RIGOLON, F. J. Zagari (1997). *Regulação da infra-estrutura: a experiência recente no Brasil*. Revista do BNDES, v. 4, p. 123-150, Jun. Rio de Janeiro: BNDES.
- RODRIGUES, M. Marcondes (1996). *Retornando o planejamento: O Plano Plurianual 96/99*. Revista do BNDES, v. 3, p. 3-30, Jun. Rio de Janeiro: BNDES.
- ROGOZINSKI, Jaques (1998). *High prince for change (Privatization in México)*. New York: Inter American Development Bank.
- SAMPAIO JR, Plínio Arruda de. (2000) *Capital internacional e reversão neocolonial*. Economia em Perspectiva. Carta em Conjuntura.
- SILVA, Carlos Eduardo de Souza (1994). *Transformações nas formas de controle sobre empresas estatais: uma contribuição ao debate sobre reforma do Estado*. Relatório de Pesquisa 13. São Paulo: IESP E Fundap.
- SISTEMA BNDES (1988). *Plano estratégico 1988/90*. Rio de Janeiro: BNDES/BNDESPar.
- SISTEMA BNDES (1981). *Plano estratégico 1991/94*. Rio de Janeiro: BNDES/BNDESPar.
- SOUZA, M.C.C. (1976) *Estados e Partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega.
- SUZIGAN, Wilson (1978). *Indústria: política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/ INPES.
- \_\_\_\_\_ (1989). *Restruturação industrial e competitividade internacional*. São Paulo: SEADE.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Situação atual da indústria brasileira e implicações para a política industrial. Planejamento e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, n.6, dezembro.
- SUZIGAN, W. & VILLELA, (1997) *A. Industrial policy in Brazil*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp.
- STIGLITZ (1998) “Pós-Consenso de Woshigton”; artigo traduzido pela Folha de São Paulo de 12/07/01998.
- TAVARES, Maria da Conceição (1982). *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 10º ed.

- \_\_\_\_\_. (1999). "Império, território e dinheiro", in: FIORI, José Luiz TAVARES, Maria da Conceição (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petropolis: Vozes.
- TOURINHO, O. A. F. & VIANNA, R. L. L (1993). *Avaliação e agenda do Programa de Desestatização*. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão nº 322).
- \_\_\_\_\_. (1993). *Motivação e estrutura do Programa Nacional de Desestatização*. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão nº 324).
- UNCTAD (1995). Trade and development report. Genebra : United Nations, Conference on trade and development.
- WERNECK, R. L. Furquim (1989). *Aspectos macroeconômicos da privatização no Brasil*. Rio de Janeiro: PUC (Texto para discussão, 223).
- VASCONCELOS, J. R. (1997). *As agências federais de crédito e as prioridades do governo central*. IPEA (Texto para discussão, 458).
- VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord). (1999) *A crise mundial e a nova agenda de crescimento*. Rio de Janeiro: José Olimpio
- VIANNA, Sérgio Besserman (1987). *A política econômica do segundo governo Vargas: (1951-1954)*. Rio de janeiro: BNDES.
- VILLELA, Annibal V. & MACIEL, Cláudio S. (1999). *A regulação do setor de infraestrutura econômica: uma comparação internacional*. Brasília: IPEIA (Texto para discussão nº 684).
- ZYSMAN (1983). *Governments, markets, and growth – financial systems and the politics of industrial change*. New York: Cornell University Press.
- WORLD BANK (1989). Trade policy in Brazil: a case for reform. Washington, D.C., 1.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Industrial regulatory policy and investment incentives in Brazil*. Washington, D.C., (Report, 7843-BR).
- \_\_\_\_\_. (1993) *The East Asian miracle; economic growth and public policy*. Washington: World Bank.

Entrevistas realizadas:

ARMANDO CASTELAR PINHEIRO. Local: BNDES, Rio de Janeiro, dezembro de 2002.

SARAH MISRAEL LACHTER. Cargo: analista de sistema da Secretaria de Desestatização. Local: BNDES, Rio de Janeiro; janeiro de 2001, julho de 2002 e dezembro de 2002.

SERGIO BITTENCOURT VARELLA GOMES. Cargo: Área de logística e Telecomunicações, Gerência de Estudos. Local: BNDES, dezembro de 2002.

Páginas na internet consultadas:

[www.bndes.gov.br/](http://www.bndes.gov.br/) De janeiro de 2001 a dezembro de 2003

[www.fazenda.gov.br/](http://www.fazenda.gov.br/) dezembro de 2003